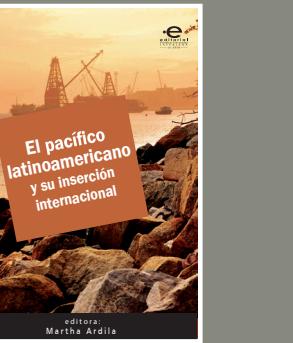
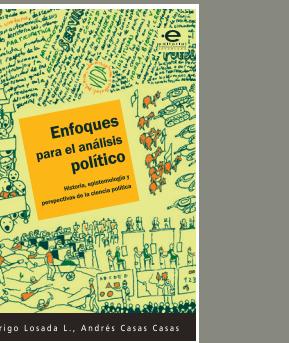


Otros títulos de esta colección:



El pacífico latinoamericano
Martha Ardila -editora-



Enfoques para el análisis político
Rodrigo Losada L., Andrés Casas Casas



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
SECCIONAL CALI



Pontificia Universidad
JAVIERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



Konrad
Adenauer
Stiftung



GIGA

editores:
Eduardo Pastrana Buelvas • Stefan Jost • Daniel Flemes

Eduardo Pastrana Buelvas,
Stefan Jost,
Daniel Flemes
editores

Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?



e
editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA
20 AÑOS

Colombia y Brasil:
¿socios estratégicos
en la construcción
de Suramérica?

Eduardo Pastrana Buelvas
Abogado de la Universidad Santiago de Cali-Colombia (USC). Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania. Fue rector y director de Investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente, como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y editor de la Revista Papel Político de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI). Es Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia. Se desempeña como columnista de la Revista Semana.com. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania. Es miembro de la International Studies Association. Ha sido profesor en las Universidades de Castilla la Mancha-España y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Stefan Jost
Prof. Dr., es jurista y político, enseñó Ciencias Políticas en la Universidad de Trier. Estudió ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad del Saarland en Saarbrücken, y realizó el posgrado en integración Europea; en 1994 realizó el doctorado, su tesis fue sobre "El centro político de España: UCD al partido Popular"; en 2002 realizó el segundo doctorado con el tema "Bolivia. Sistema político y proceso de reforma 1993-1997". Entre 1993 y 1998 fue director de la oficina de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia, de 1994 a 1998 de desempeñó como catedrático de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional en la Universidad Católica de la Paz, Bolivia; entre 1998 y 2001 fue director del programa de Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer para América Latina. Actualmente es director de la Konrad Adenauer en Colombia. Sus intereses investigativos son Bolivia, Colombia, y el desarrollo constitucional democrático y de partidos en América Latina.

Daniel Flemes
Doctor en Ciencias Políticas. Afiliado al German Institute of Global and Area Studies GIGA - Hamburgo. Conduce el grupo de investigación sobre "Estrategias de Política Exterior en el Sistema Multipolar" y coordina además las investigaciones sobre Brasil en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS).

Ilustración: Manuel Gómez

*Colombia y Brasil:
¿socios estratégicos en la
construcción de Suramérica?*

Eduardo Pastrana Buelvas

Stefan Jost

Daniel Flemes

Editores

*Pontificia Universidad Javeriana
Fundación Konrad Adenauer
German Institute of Global and Area Studies (GIGA)
Universidad San Buenaventura*



GIGA

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien



Reservados todos los derechos

- © Pontificia Universidad Javeriana
© Fundación Konrad Adenauer
© German Institute of Global and Area Studies GIGA
© Universidad San Buenaventura

© Hubert Gehring, Daniel Flemes, Eduardo Velosa
Porras, Oscar Granados Erazo, Edwin Murillo Amarís
S.J., Eduardo Pastrana Buelvas, Diego Vera Piñeros,
Mario Arroyave Quintero, Alessandro Candeas,
Ricardo Betancourt Vélez, Jennifer Duarte García,
Benjamín Herrera Chaves, Angélica Guerra Barón,
Diego Fernando Tarapués Sandino, Claudia Dangond
Gibson, Yilly Vanessa Pacheco Restrepo, Diana
Marcela Bustamante Arango, Luis Majín Rodríguez
Pastrana

Comité Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Jost
Daniel Flemes

Asistente Académico

Ricardo Betancourt Vélez

Asistentes Editoriales

Maritza León Aristizabal
Adriana Serrato Ayala

Primera edición: Bogotá, D. C., Diciembre de 2012

ISBN: 978-958-716-594-4

Número de ejemplares: 1.000

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana

Carrera 7^a núm. 37-25, oficina 13-01
Edificio Lutaima
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
editorialpuj@javeriana.edu.co
Bogotá, D.C.

Coordinador Editorial

Federico Torres Gavilán

Corrección de estilo:

Gilberto Arias Gómez

Diagramación:

Manuel Botía

Destiempo libros S.A.S

Diseño:

Carlos Vargas

Impresión:

Kilka diseño gráfico

Javegraf

Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica? / editores Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost y Daniel Flemes. -- 1a ed. -- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana : Fundación Konrad Adenauer : German Institute of Global and Area Studies (GIGA) : Universidad San Buenaventura, 2012.

553 p. : ilustraciones, gráficas, mapas y tablas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas e índice.

ISBN: 978-958-716-594-4

1. COLOMBIA - RELACIONES EXTERIORES - BRASIL. 2. BRASIL - RELACIONES EXTERIORES - COLOMBIA. 3. COLOMBIA - RELACIONES ECONÓMICAS EXTERIORES - BRASIL. 4. BRASIL - RELACIONES ECONÓMICAS EXTERIORES - COLOMBIA. 5. COLOMBIA - POLÍTICA Y GOBIERNO. 6. BRASIL - POLÍTICA Y GOBIERNO. I. Pastrana Buelvas, Eduardo Fidel, 1961- Ed. II. Jost, Stefan, Ed. III. Flemes, Daniel, 1974-, Ed. IV. Pontificia Universidad Javeriana.

CDD 327.861081 ed. 21

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S.J.

ech.

Diciembre 12 / 2012

Contenido

<i>Presentación</i>	11
<i>Prólogo</i>	13
I. MARCOS TEÓRICOS 23	
<i>Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar</i>	
DANIEL FLEMES	25
<i>Las ideas en la relación Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo</i>	
EDUARDO VELOSA PORRAS	51
II. ASPECTOS HISTÓRICOS Y PRESIDENCIALISMO EN LA RELACIÓN BINACIONAL 73	
<i>Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia en el periodo 1990-2011</i>	
OSCAR GRANADOS ERAZO	75
<i>Política exterior colombo-brasileña desde el presidencialismo: ¿una apuesta fuerte?</i>	
EDWIN MURILLO AMARIS, S.J.....	105
III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE COLOMBIA Y BRASIL DESDE LA PERSPECTIVA DEL LUGAR QUE OCUPAN 133	
<i>Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global</i>	
EDUARDO PASTRANA BUELVAS Y DIEGO VERA PIÑEROS	135

<i>Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica</i>	
EDUARDO PASTRANA BUELVAS Y DIEGO VERA PIÑEROS	187
IV. RELACIONAMIENTO DE COLOMBIA Y BRASIL	
EN EL ESCENARIO REGIONAL Y GLOBAL 237	
<i>La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil</i>	
MARIO ARROYAVE QUINTERO	239
<i>Brasil y Colombia: vecinos otrora distantes descubren el potencial de su relación</i>	
ALESSANDRO CANDEAS	283
<i>El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica</i>	
RICARDO BETANCOURT VÉLEZ	309
<i>La Unión Europea en la perspectiva de la política exterior de Colombia y Brasil: escenarios bilaterales e interregionales</i>	
JENNIFER DUARTE GARCÍA	339
<i>La gobernabilidad global y las perspectivas de los Estados brasileño y colombiano</i>	
BENJAMIN HERRERA CHAVES	367
<i>Colombia y Brasil: un análisis desde la perspectiva económica</i>	
ANGÉLICA GUERRA-BARÓN	387
<i>Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad</i>	
DIEGO FERNANDO TARAPUÉS SANDINO	423
<i>La problemática del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil</i>	
CLAUDIA DANGOND-GIBSONE.....	453

<i>Colombia y Brasil y su proyección como potencias ambientales</i>	
YILLY VANESSA PACHECO RESTREPO.....	473
<i>Cultura, ciencia, y tecnología: nuevos temas en las relaciones bilaterales</i>	
DIANA MARCELA BUSTAMANTE ARANGO	499
<i>La tradición, lo popular y lo artístico en Brasil y sus similitudes con Colombia</i>	
LUIS MAJÍN RODRÍGUEZ PASTRANA.....	525
<i>Editores</i>	551

Presentación

Fortalecer la democracia y el Estado de derecho, así como impulsar el diálogo sobre política exterior y seguridad —principios para consolidar la paz y la libertad en el mundo— son propósitos fundamentales para el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en más de 120 países. En consecuencia con la creciente responsabilidad de Alemania en el ámbito internacional, en el foco de nuestra misión en Colombia está promover su integración con otras naciones de la región latinoamericana y con el mundo.

En este sentido, en los últimos años, aunque con mayor fuerza en 2012, gracias al apoyo del Profesor Stefan Jost, exrepresentante de la KAS en Colombia, hemos buscado aliados para desarrollar iniciativas que permitan estudiar a fondo las relaciones de Colombia con sus países vecinos y la región. Tenemos la firme convicción de que la generación de conocimiento y de recursos en materia de política pública es crucial para fomentar una cooperación más intensa, basada en la transparencia y la equidad.

La publicación que aquí presentamos, acerca de las relaciones entre Colombia y Brasil, fue realizada en el marco de una alianza con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y la Universidad San Buenaventura de Cali, y constituye un esfuerzo más en la construcción de relaciones exteriores dinámicas y positivas, en un contexto en el que ha aumentado el número de socios estratégicos a nivel internacional y los temas de cooperación se han diversificado.

Esta obra nos ofrece un estudio actual y pertinente acerca de las relaciones entre ambos países, que hasta hace una década habían estado restringidas casi en su totalidad a una agenda de cooperación en temas de seguridad fronteriza, tecnología militar y comercio, y que no eran tan dinámicas, si se tiene en cuenta los más de 1600 kilómetros de frontera compartidos. En años recientes, la tendencia hacia el multilateralismo, a estrechar los lazos con los países vecinos y a diversificar los temas de cooperación, ha hecho que se dinamice e intensifique la relación entre ambas naciones.

Con Colombia como posible socio para la cooperación en espacios de índole regional, y con Brasil, que le apuesta a la generación de acuerdos bilaterales, han ido apareciendo en la agenda de estos dos países asuntos como

la educación, el desarrollo sostenible, la integración socioeconómica y el intercambio cultural.

Las contribuciones que este libro contiene reflejan precisamente ese escenario. La obra inicia con una exposición del marco conceptual en el cual se sitúa la propuesta académica, para luego hacer un recorrido por la historia reciente de la relación binacional y de la política exterior de ambos países. El libro finaliza con una serie de análisis de los distintos aspectos de la agenda bilateral en el marco regional y en el mundo.

Este es el panorama que presenta esta publicación, como investigación plural, que de forma rigurosa y constructiva pretende contribuir al entendimiento mutuo y al acercamiento aún más estrecho entre ambos países, con un propósito estratégico de impulsar una mayor integración a nivel regional y con otros países del globo.

Agradecemos a todos los autores que contribuyeron en esta obra; en especial, al Profesor Eduardo Pastrana, por la excelente coordinación de los distintos expertos que participaron, sin la cual no habría sido posible presentar hoy esta publicación.

Por último, cabe anotar que esta obra no pretende abordar la totalidad de aspectos de la relación entre Colombia y Brasil. Sin embargo, esperamos que sea un incentivo para profundizar en la reflexión en torno a esta temática.

Hubert Gehring
Representante de la KAS en Colombia

Prólogo

Hasta hace pocos años las relaciones entre Colombia y Brasil no iban mucho más allá de la percepción remota que tenían dos vecinos sobre su existencia y excepto la proximidad geográfica, no compartían nada. Ni siquiera la responsabilidad común con la Amazonía implicó un encuentro enriquecedor o siquiera un diálogo que contribuyera al entendimiento mutuo.

Desde la época colonial, cuando dos metrópolis distintas disputaron en Suramérica los alcances de sus dominios hasta una independencia tras la cual la América hispana desarrolló un proyecto republicano, al tiempo que la América portuguesa —Brasil— se inclinaba por seguir un camino imperial; estos pueblos vivieron cada uno su propia trayectoria de construcción de Estado que concluyó en dos identidades disímiles, dos idiomas distintos y dos formas diferentes de asumir la pertenencia a Suramérica.

Sin embargo, el retorno al multilateralismo dentro de un marco de acción pragmático, desde que Juan Manuel Santos asumió la Presidencia el 7 de agosto de 2010, le ha permitido al Gobierno colombiano recibir una respuesta positiva a sus propuestas en tema de seguridad, no solo por parte de Ecuador y Venezuela, sino también por parte de Brasil, con quien se ha aproximado dentro de un entendimiento simétrico de cooperación. Ello contribuye al tratamiento coordinado de problemas comunes, como el narcotráfico y la delincuencia, dentro de arreglos regionales, sin que con ellos se afecte su relación con los Estados Unidos.

En este orden de ideas, la perspectiva colombiana frente al rol de liderazgo comercial, político y en temas de seguridad que ha tomado Brasil en la región ha ido cambiando poco a poco. La contención política y comercial que dicho país ejerce frente a los Estados Unidos no busca sustituir su hegemonía global ni convertirse en otro foco de interdependencia desigual en Suramérica, sino adecuar espacios de gobernanza concertada, en donde se construyan reglas equitativas y transparentes.

En el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez y de Luiz Inácio Lula da Silva fue modificándose paulatinamente la percepción de que Brasil se oponía al libre mercado, a la seguridad colombiana y a la alineación colombo-estadounidense. La causa de este cambio de percepción fue el buen ánimo que siempre demostró la Administración de Lula da Silva para mediar en

las controversias bilaterales con Venezuela y en las posibles liberaciones que pudieran hacer las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Incluso Brasil se ofreció a mediar en un eventual proceso de paz, respetando la soberanía de Colombia. Por otro lado, el cambio de percepción también se relaciona con el aumento de las inversiones brasileñas en Colombia, con la intensificación del intercambio comercial entre las dos naciones, con la serie de acuerdos que Colombia y Brasil vienen suscribiendo en distintos temas de cooperación multitemática y de integración amazónica. Todo ello ha intensificado las relaciones comerciales bilaterales, la inversión y la seguridad fronteriza.

A su vez, la mejora en las relaciones bilaterales ha tenido repercusiones regionales positivas, a lo cual también ha contribuido el hecho de que tanto la Presidenta Dilma Rousseff, como su Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, sean considerados en la región más pragmáticos y menos ideológicos que sus antecesores.

A partir de la campaña que Brasil ha liderado en el bloque del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), para que se convierta en un organismo abierto a todos los países de la región para dinamizar la integración económica suramericana después de un lapso de estancamiento, Colombia obtiene una oportunidad estratégica para negociar su entrada como miembro permanente.

En la actualidad, el ambiente es propicio para profundizar y encaminar las relaciones con Brasil y lograr con ello repercusiones regionales positivas a favor de la integración regional. Brasil es un socio potencial —centrado ideológicamente— y el Gobierno de Santos parece situarse, de igual forma, en el centro de una reforma que impulsan las élites después de casi cuatro años de aislamiento regional. En este sentido, Brasil puede contribuir a darles prioridad en la agenda suramericana a las principales preocupaciones colombianas, pero encausándolas en un marco civilista, pluralista y de concertación.

Profundizar en los intercambios y compromisos multilaterales entre Colombia y Brasil podría llevar a institucionalizar, a largo plazo, una alianza estratégica multitemática y de largo plazo con repercusiones importantes para afianzar los procesos de integración al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En el fortalecimiento de la cooperación bilateral se han venido involucrando mecanismos y programas conjuntos tanto en temas tradicionales (comercio, seguridad fronteriza, tecnología militar), como en asuntos nuevos o que antes no se trataban en este ámbito (educación, medio

ambiente, tecnologías limpias, políticas de género, integración socioeconómica en la frontera, intercambio cultural), desde un punto de vista simétrico (transferencia mutua y voluntaria) y no desde un enfoque de subordinación, es decir, sin considerar las grandes brechas políticas, económicas y militares existentes entre ambos países.

El terreno del intercambio económico aún no es claro, pero se están dando pasos progresivos que deberán llevar a definirlo. Brasil y Colombia tienen proyección regional e internacional en diversos espacios y plataformas multilaterales y se sirven de la construcción de estrategias interinstitucionales tanto para incidir en la orientación política de las reglas y estructuras de integración regional como para mitigar los conflictos. Estos surgen por la naturaleza competitiva de las arenas política y económica, y elevan los costos marginales de las contrapartes si desean participar o decidir de forma directa, en especial en aquellas áreas donde buscan cooptar o instrumentalizar ideológicamente los procesos de integración.

Brasil, como *potencia regional emergente*, parece oscilar entre su proyección individual internacional y la conducción política de la región. En el primer caso, Brasil actúa como Estado “reformista” y potencia que toma confianza para proponer su propia agenda internacional “multipolar”. Aunque esto genere fricción con los criterios de los Estados Unidos, Brasil no busca hacer un contrapeso “duro”, tanto por la imposibilidad sistémica de vencer, como por sus procesos políticos internos que favorecen el pluralismo, la resolución negociada de los conflictos y la democratización.

En el segundo caso, Brasil pretende ser el eje integrador de una Suramérica fracturada y para ello necesita mantener complementariedad parcial sin excluir a la potencia del norte, pero proponiendo la construcción de un espacio político, económico y de seguridad autónomo frente a poderes externos.

Con este propósito intenta construir niveles interinstitucionales (formales e informales) entre el MERCOSUR, la CAN, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la UNASUR. Sin embargo, su rol regional exige, para no ser impugnado o ignorado, una mayor asunción de los costos de la integración y de la adaptación de los “socios rezagados” y transferir mayores cuotas de su soberanía a las estructuras colectivas y de poder a los Estados secundarios. Esto implica incluirlos más en la toma de decisiones a nivel regional y tener en cuenta sus preocupaciones inmediatas en la edificación de los régímenes y bloques regionales.

Colombia es una *potencia secundaria* por sus características económicas, militares y políticas medianas, las cuales se hacen visibles con la activa

política exterior del Gobierno de Santos. Es un Estado con gran potencial como eslabón político y diplomático por su ubicación geográfica, su “retorno” a la región y su liderazgo propositivo en la CAN. Su nueva convergencia con el MERCOSUR y la UNASUR parece fundada en su interés por la diversificación comercial y por atraer la inversión. Sin embargo, no puede desconocerse que al ingresar de manera activa en los procesos regionales, algunas de las expectativas, creencias e intereses gubernamentales están cambiando. Esto se hace evidente en el abandono del aislacionismo y la apuesta por participar en la definición de nuevos objetivos regionales más allá de la seguridad. Algunos de sus intereses principales con los Estados Unidos no se han diluido, pero desde una formulación más flexible, relativamente autónoma y abierta de la política exterior busca crear una imagen de “socio confiable”, estable y maduro democráticamente para situarse en el centro de atención de los procesos de integración suramericanos.

Brasil y Colombia no solo han empezado a hablar de temas novedosos, sino que además han venido trabajando en la construcción de grandes acuerdos, como la UNASUR o la OTCA. Incluso se han invitado mutuamente a los espacios que han logrado construir en la región: Colombia ha reforzado sus lazos con el MERCOSUR y Brasil con la CAN. Esto resulta interesante, porque si la distancia tradicional se sustentó en la diferencia de las identidades, en concebirse mutuamente como “el otro” y en formas de relacionarse en el ámbito internacional que redundaban en el desinterés entre uno y otro Estado, la creciente cercanía implica que algo está cambiando.

¿Está apareciendo una nueva identidad?, ¿una forma distinta de percibirse?, ¿es la forma de relacionarse con el mundo lo que ahora es diferente?, ¿algo nuevo está pasando en el sur del continente o, por qué no, en el mundo?, ¿qué ha hecho que Colombia descubra a Brasil y viceversa? Aún no es posible responder a estas preguntas de forma definitiva. La aparición de dichas incógnitas, por el contrario, ha estimulado importantes debates que lejos de acercarse a una conclusión esperan ser alimentados y complejizados.

Lo que sí es evidente es que dentro del contexto mundial cambiante de comienzos del nuevo siglo, los dos Estados intentan asumir un rol consecuente con sus capacidades, y en este proceso se han venido descubriendo mutuamente. Brasil, apoyado en sus dimensiones geográficas, demográficas, económicas, políticas y militares, viene buscando su lugar en una estructura internacional multicéntrica que él mismo ha ayudado a construir. Y en épocas más recientes, Colombia, con uno de los mayores crecimientos demográficos y económicos de Suramérica, empieza a actuar como una potencia

secundaria dentro de la región, a la par que identifica objetivos extraregionales ya no limitados a la “amistad” incondicional con los Estados Unidos. Pero a pesar de sus capacidades, ninguno de los dos países podrá alcanzar sus objetivos globales y regionales de manera autónoma, y es a partir de esta conciencia que se empieza a identificar cuán estratégica y necesaria es una alianza entre vecinos.

Es innegable que Brasil ha ganado peso como *world player* (jugador global) y que empieza a compartir escenarios de poder con potencias tradicionales. Pero lejos de sentirse satisfecho con las viejas estructuras de poder del mundo, ha manifestado su interés por transformarlas. Unas reglas comerciales, financieras, ambientales y de seguridad, entre otras, que tienden a favorecer más a los países del norte que a los del sur, estructuran la forma en la que interactúan los diferentes actores internacionales desde mediados del siglo XX. Ante esto, varias potencias emergentes, entre las cuales se destaca Brasil, buscan la forma de incidir en la reformulación de estas reglas de juego de modo que resulten más equitativas y que se amparen más en formas de gobernanza global y menos en imposiciones hegemónicas. Y para lograrlo, dichas potencias emergentes buscan alianzas entre sí, y con otros países de su misma región.

Así, parte del camino que recorre Brasil hacia una transformación global, pasa por la construcción de vínculos regionales, y de ello empieza a ser consciente Colombia. Además de compartir problemáticas —que en parte podrían aliviarse logrando un cambio en las estructuras internacionales como el que procura Brasil—, Colombia tiene intereses propios que pueden beneficiarse de una alianza con el “Coloso del Sur” en el proceso de construcción de Suramérica.

En este contexto, la presente obra pretende contribuir a la investigación, al estudio y al debate de la proyección de las relaciones colombo-brasileñas, con miras a respaldar los nuevos acercamientos más allá de las coyunturas intergubernamentales, pero enfatizando en el potencial integrador de las mismas. La era Santos-Rousseff puede ser un camino para institucionalizar las relaciones de estrecha vecindad y un motor de dos válvulas para dinamizar y encauzar el proceso de integración regional, con el propósito de darle cimientos firmes a la construcción de la región suramericana.

Para ello se pretende observar desde diferentes aristas la evolución de la relación entre Colombia y Brasil. Cuando hablamos de posibles cambios y de que tal vez algo nuevo está pasando en estas tierras, manifestamos nuestro interés por pasar de lo descriptivo a lo comprensivo y analítico. Así, hemos

reunido en este libro a varios y varias expertas, de diferentes instituciones de Colombia, Brasil y Alemania que buscan comprender y analizar a qué se deben los cambios que se han venido presentando en la relación de Colombia y Brasil desde finales del siglo XX y asimismo las potencialidades actuales y futuras de la relación. Esperamos que la diversidad de miradas resultante de un libro hecho a varias manos aporte al debate y sirva de apoyo para que los gobiernos y distintos actores tracen los mejores caminos hacia un futuro promisorio.

Pero incluir varias miradas en una obra resulta tanto enriquecedor como arriesgado, en el sentido que podría obtenerse no más que una recopilación de artículos sobre un tema. Dado que nuestro interés se ubica más en lograr capítulos de un mismo libro que artículos sueltos, hemos asumido el reto de establecer un hilo conductor a través de un marco interpretativo plural. Por eso, en la primera parte del libro presentamos los marcos teóricos que guían el análisis de cada uno de los autores y autoras, para de esta manera tener una comprensión común del fenómeno de estudio y un lenguaje similar —sin excluir el debate y disenso—, y poder hablar de un trabajo conjunto y no de una diáspora de artículos.

Así pues, lo primero que el lector o lectora encontrará en este libro son las contribuciones que nos ofrecen Daniel Flemes, desde el realismo neoclásico; y Eduardo Velosa, desde el constructivismo y el neoliberalismo institucional, y que constituyen una gama amplia de categorías analíticas, enunciados, presuposiciones implícitas, reglas de inferencias y propuestas metodológicas. Tales enfoques teóricos nos permitirán, desde una perspectiva plural, abordar la comprensión y el análisis de las relaciones colombo-brasileñas.

El realismo neoclásico aporta categorías analíticas para comprender cómo la estructura del sistema internacional y regional (distribución del poder y polaridad) incentiva el ascenso de las potencias líderes regionales y las reacciones estratégicas de las potencias secundarias frente ellas.

El constructivismo, por su parte, nos aporta sus desarrollos sobre el rol que juegan las ideas y el liderazgo en las pretensiones que tales potencias tienen de incidir en la construcción del orden regional y la transformación del orden mundial, así como también la visión que tienen las potencias secundarias frente a las pretensiones de liderazgo de las potencias emergentes.

Por último, las teorías liberales contribuyen a entender la importancia que las dinámicas políticas y económicas tienen en la perspectiva tanto de las potencias regionales emergentes como de las potencias secundarias, cuando se trata de ponderar las posibilidades que ambas tienen para construir

alianzas y procesos de cooperación en el contexto de estructuras de gobernanza regional.

Después de este marco teórico, aparecen una serie de capítulos introductorios, seguidos por el desarrollo analítico de una problemática particular y finalmente se expone una serie de conclusiones y recomendaciones. El primero de estos textos, “Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia en el periodo 1990-2011”, fue escrito por Óscar Granados y allí se evidencian los elementos más significativos del devenir de la relación bilateral.

A este texto le sigue el trabajo de Edwin Murillo, quien partiendo de la premisa del sistema presidencialista que rige en ambos países, analiza el rol y el impacto de la “Política exterior colombo-brasileña desde el presidencialismo: ¿una apuesta fuerte?”.

Luego viene un eje temático al que hemos llamado “La acción exterior de Colombia y Brasil desde la perspectiva del lugar que ocupan”, donde incluimos los “Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global”, a cargo de Eduardo Pastrana y Diego Vera, quienes analizan la forma en que Brasil se concibe a sí mismo y cómo asume un rol, de manera consecuente con sus capacidades materiales y simbólicas, en el diseño y aplicación de su política exterior, en la construcción de Suramérica y en la búsqueda de reconocimiento como gran potencia en la jerarquía internacional de Estados. Los mismos autores nos presentan la contraparte del análisis mediante la observación de las “Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica”, con el propósito de comprender sus opciones estratégicas frente a al liderazgo regional emergente de Brasil.

Posteriormente, se trata un eje temático que hemos denominado “Relacionamiento de Colombia y Brasil en el escenario regional y global”, donde Mario Arroyave analiza el papel de “La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil”. Arroyave da cuenta del tipo de organización que es la UNASUR, la importancia estratégica que tiene para la proyección del liderazgo regional de Brasil y el significado que tiene el suramericanismo como apuesta para forjar una nueva identidad regional sobre la base de valores, creencias y expectativas compartidas por los Estados de la región. Igualmente, analiza la posición de Colombia frente al desarrollo del organismo regional.

Luego, Alessandro Candeas, quien por ser diplomático experimentado del Gobierno brasileño y conocedor de primera mano, en su calidad de Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en Bogotá de los cambios que

ha sufrido la relación bilateral desde la llegada de Santos a la Presidencia de Colombia, comparte con nosotros —con una mirada prospectiva— sus puntos de vista y experiencias sobre la importancia que tiene Colombia en la estrategia suramericana de Brasil, enfatizando que ambos países, luego de superar la distancia simbólica que los separaba, han comenzado a descubrir el potencial de su relación.

En este eje temático, otros trabajos intentarán comprender la incidencia que otras potencias, externas a la región, pudiesen tener tanto en la proyección de las relaciones colombo-brasileñas como en la consolidación del liderazgo brasileño en la región y en la construcción de Suramérica. Esta parte del libro, abre con el texto de Ricardo Betancourt y su análisis de la incidencia de los Estados Unidos en el desarrollo de las relaciones entre Colombia y Brasil. Betancourt se atreve a sustentar el ocaso de la doctrina Monroe y, por consiguiente, argumenta en contra del proceso de la construcción de Suramérica.

Por otra parte, Jennifer Duarte, quien analiza cómo puede incidir la Unión Europea en la política exterior de Colombia y de Brasil, tanto en los escenarios bilaterales como interregionales, también contribuye en el debate sobre el impacto que pueden tener las potencias externas en la configuración de los procesos de regionalización.

Benjamín Herrera se refiere a “La gobernabilidad global y las perspectivas de los Estados brasileño y colombiano” y da cuenta de las capacidades y vulnerabilidades que tienen Brasil y Colombia para enfrentar dicho reto. Luego, Angélica Guerra-Barón aborda el devenir de las relaciones económicas entre Colombia y Brasil, y resalta la manera en que, en dicho ámbito, el primero ha venido adoptando mecanismos “suaves” en su relación con el segundo.

Obviamente, no podíamos pasar por alto la problemática de seguridad bilateral y regional. Por tal motivo, Diego Tarapués habla sobre cómo Colombia y Brasil enfrentan la lucha contra el crimen transnacional, y lleva a cabo una revisión de sus posturas, acciones y estrategias de seguridad. Como complemento, Claudia Dangond nos presenta el problema del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales y realiza un análisis de los distintos enfoques nacionales y de los intentos por desarrollar mecanismos de cooperación bilateral para actuar con mayor eficacia en contra de este flagelo.

Por otro lado, mucho se ha publicitado sobre el potencial que tanto Colombia y Brasil poseen en materia ambiental en los contextos regionales y multilaterales. Desde esta perspectiva se destaca su carácter “megadiverso”, factor que puede jugar un papel importante en las negociaciones de la agenda global relativa a los asuntos ambientales. Por ello, Yilly Pacheco plantea en

su trabajo otra dimensión del análisis de la proyección regional y global que Colombia y Brasil pudiesen tener como potencias ambientales.

Al final de la obra, se incluye un espacio para la reflexión sobre los temas culturales, educativos y tecnológicos en las relaciones bilaterales. Diana Marcela Bustamante realiza un análisis sobre el poder blando de Brasil, que se refleja en sus estrategias de cooperación en materia educativa, científica y tecnológica. Asimismo, indaga sobre las perspectivas de la cooperación colombo-brasileña en la construcción de comunidades epistémicas binacionales, en el intercambio académico y científico, y en la transferencia de tecnología. Como colofón, Luis Majín Rodríguez nos ofrece sus reflexiones generales sobre las similitudes de ambos países en los ámbitos popular y artístico.

Los Editores agradecemos la contribución de todos los autores y autoras que participaron en el proyecto. Asimismo, queremos reconocer el importante apoyo que recibimos de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, del German Institute of Global and Area Studies (GIGA) y de la Universidad San Buenaventura de Cali, sin cuyo concurso hubiese sido imposible llevar a cabo este proyecto y publicar sus resultados.

Los Editores

I. Marcos teóricos

Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar

.....
*Daniel Fлемес**

Antes de plantear el interrogante acerca del potencial de una asociación estratégica entre Brasil y Colombia en el orden multipolar del siglo XXI, es necesario discutir la naturaleza y las características de los dos actores. Aquí es importante señalar que ambos jugadores no se encuentran en pie de igualdad. Mientras que Brasil es la potencia regional de Suramérica y representa una potencia intermedia con ambiciones de gran potencia a nivel global, Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de la región, —junto con Argentina, Chile y Venezuela—, con ambiciones de potencias intermedias, pero con un rol muy limitado a nivel global, en la actualidad. Como señala Zakaria (2008, p. 482), una buena teoría de política exterior primero debe plantearse qué efecto tiene el sistema internacional sobre la conducta nacional, dado que el aspecto más fácil de generalizar de un Estado, en relaciones internacionales, es su posición relativa en el sistema internacional.

El desorden conceptual de la disciplina de las relaciones internacionales, causado por los cambios de poder a nivel regional y global durante la última década, hace aún más urgente el ejercicio de posicionar sistémicamente a los actores arriba mencionados. Con el fin de proveer una base teórica sólida para el análisis de la relación bilateral, en los siguientes acápitres se definirán diferentes categorías de actores del actual orden mundial, a la luz de la bibliografía estudiada, y se establecerán posibles opciones de política exterior

* Doctor en Ciencias Políticas. Afiliado al GIGA-Hamburgo. Conduce el grupo de investigación sobre estrategias de política exterior en el sistema multipolar, y coordina las investigaciones sobre Brasil en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS).

para dichas categorías. Por último, se aplicará el marco teórico a los Estados considerados, enfatizando en sus opciones estratégicas en Suramérica.

Las opciones y estrategias que adopten los encargados de formular la política exterior de Brasil y Colombia impactarán en el orden regional y en el orden global. Los desafíos a los que se ven confrontados estos Estados, localizados entre el centro y la periferia del actual orden global, demandan estrategias complejas dentro de la política exterior, que pueden ser contradictorias e incluso llegar a parecer incongruentes en algunos momentos.

Si queremos entender las decisiones y estrategias de la política exterior de estos Estados —por qué adoptaron una posición específica en cuanto a las negociaciones comerciales globales, al cambio climático o a la no proliferación nuclear; así como sus acciones en los asuntos continentales, tales como el establecimiento de una arquitectura institucional regional o incluso su postura en cuestiones internacionales controvertidas como la Primavera Árabe— es necesario conocer los orígenes de su perspectiva de dicha política. Esto requiere analizar las élites políticas domésticas y otros *stakeholders* de las potencias regionales. También se deben explicar sus motivaciones políticas y comprender la intensidad de sus aspiraciones. Sin embargo, las aspiraciones políticas por sí mismas no posibilitan la conducta política, ya que dicha conducta está condicionada, sobre todo, por las capacidades de los actores; por lo cual es necesario investigar las fuentes de su influencia y por qué dicha influencia se manifiesta solo hasta hora y no en períodos anteriores.

Potencias emergentes en el orden multipolar

El orden global está en medio de una transformación fundamental. No muchos expertos hubieran imaginado algo así tan solo veinte años después de la caída del Muro de Berlín. En aquellos vertiginosos días, después del colapso de la Unión Soviética, muchos analistas imaginaron que el mundo se encontraba frente al “fin de la Historia”, y que el advenimiento de un mundo unipolar con los Estados Unidos a la cabeza duraría décadas, si no siglos. Pero después de una década empiezan a haber signos de la extralimitación en la que incurrieron los Estados Unidos. El exceso en materia crediticia cometido por sus ciudadanos y el fundamentalismo ideológico de sus líderes políticos han dejado expuesto el soporte fiscal de su economía. Dos guerras, la posición militarista y la ineptitud diplomática del Gobierno de

George W. Bush sobrepasaron las capacidades militares de la superpotencia e incitaron el ascenso de múltiples competidores.

Recientemente, algunos estudios han señalado cambios en la distribución del poder global a favor del grupo de países conocidos como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de otras potencias emergentes. También han puesto en evidencia el hecho de que el orden Occidental o centrado en los Estados Unidos está pasando a ser más plural, abierto y multipolar —en términos militares, económicos, culturales y de valores— (Cooper y Antkeiwicz, 2008; Goldman, 2007; Hurrell, 2006; Ikenberry, 2008; Lennon y Kozlowski, 2008; Mahbubani, 2008; Zakaria, 2008). Y en los últimos tiempos se ha señalado otro grupo de mercados emergentes prometedores, conocido con la sigla CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), acuñada en 2009 por Robert Ward, Director de la Unidad de Inteligencia Económica del Global Forecasting.

En este contexto, los debates se refieren al ascenso y caída de los “hiperpoteres” (Chua, 2008), así como a la teoría de la transición del poder, que se focaliza en las formas específicas de conflicto entre los Estados ascendentes y los hegemónicos (Organski y Kugler, 1980; Gilpin, 1981; Tammen et al., 2000). El mismo asunto ha sido discutido desde la perspectiva de la geopolítica (Overholt, 2008) y de las jerarquías internacionales de poder (Lake, 2007). Otros trabajos plantean la cuestión de si la transformación sistémica desembocará en un concierto o en un cartel de potencias (Kagan, 2008), en un mundo “no polarizado” (Haass, 2008), en una “multipolaridad inestable” (Humphrey y Messner, 2006) en una “multi-multipolaridad” (Friedberg, 1994; Nolte, 2008) o en un “orden mundial multirregional” (Hurrell, 2007; Flemen, 2008). Pero la multiplicidad de términos oscurece más de lo que ilumina. En estos trabajos se examina relativamente poco —en forma comparativa y sin mayor detalle— el rol regional de las potencias emergentes y el nexo entre los órdenes regional y global.

Durante la Guerra Fría, los analistas mostraban cierta perplejidad respecto a la estructura y dinámica de los diferentes tipos de sistemas polares y la forma en que estos afectaban la probabilidad de conflicto o de paz (Kaplan, 1957; Deutsch y Singer, 1964; Waltz, 1964; Rosecrance, 1966). El debate relativo a la unipolaridad (Ikenberry, Mastanduno y Wohlforth, 2009) abordaba las cuestiones clásicas de la teoría de las relaciones internacionales. Los expertos neorrealistas argumentan que las potencias ya establecidas y las emergentes buscarían la dominancia hegemónica en su propia

región e intentarían socavar la posición de las otras potencias dentro de sus regiones (Wohlforth, 1999; Huntington, 1999; Mearsheimer, 2001).

Por su parte, la teoría del equilibrio de poder predice que los Estados responderán a la concentración de poder con un enfoque de equilibrio de poder, o *balancing* (Levy, 2003). Mientras que Ikenberry (2002) examina las razones que determinan la ausencia de una conducta de *balancing* contra el poder unipolar de los Estados Unidos, otros autores analizan tipos específicos de *counterbalancing* tales como *soft balancing* por parte de potencias emergentes intermedias (Pape, 2005; Flemes, 2011).

Otro debate teórico focaliza la relación entre los líderes y sus potenciales seguidores en la impugnación de las pretensiones de liderazgo regional (Flemes y Wojczewski, 2011). Términos como liderazgo (leadership) y seguimiento (followership) son conceptos controvertidos en las relaciones internacionales (Gallie, 1962; Rapkin, 1990; Collier et al., 2006, Destadi 2008). Con frecuencia no se define con suficiente claridad el concepto de liderazgo, el cual se emplea como sinónimo de hegemonía, primacía o autoridad. El liderazgo es considerado desde una perspectiva sociopsicológica y con él se enfatiza la capacidad de transformar la motivación y las preferencias de los líderes y sus seguidores en objetivos comunes (Burns, 1978; Northouse, 1997).

Estudios empíricos sobre las potencias emergentes en las instituciones de gobernanza global y sobre la segunda guerra del Golfo (Cooper et al., 1991) concluyen que para poder tener éxito, los líderes internacionales necesitan gozar de confianza y legitimidad entre sus seguidores. En la teoría de la estabilidad hegémónica, la provisión de bienes públicos por parte del líder es el factor esencial para generar aceptación (Kindleberger, 1981; Gilpin, 1981). Por su parte, Young (1991) desarrolló un enfoque desde el liderazgo empresarial, intelectual y estructural con el fin de analizar las relaciones multilaterales.

El rol crecientemente protagónico de las potencias ascendentes en la economía mundial y en la gobernanza global tras el fin de la bipolaridad, han sido discutidos desde los términos de grandes potencias, potencias intermedias, potencias emergentes, Estados pivotes y potencias regionales, entre otros (Chase, Hill y Kennedy, 1996; Ubiraci, 2000; Sitaraman, 2000; Schoeman, 2003; Hakim, 2004; Harris, 2005; Soares de Lima y Hirst, 2006; Hurrell, 2006; Ryerson y Dewitt, 2006; Flemes, 2011; Husar, Maihold y Mair, 2009). Estos rótulos se han aplicado con frecuencia a casos diferentes

sin justificación empírica. Una característica notable en la bibliografía es la escasez de estudios comparativos.

Desorden conceptual: un Estado, diversos roles¹

En muchos casos, los Estados juegan dos roles diferentes: a nivel regional, como potencias regionales o secundarias; y a nivel global, como grandes potencias o intermedias. Solo pocos de los candidatos que tienen la capacidad para ejercer un liderazgo regional pueden ser incluidos en la lista de grandes potencias —como por ejemplo India, China y Rusia (Lennon y Kozlowski, 2008)— o como potencias intermedias —como por ejemplo India, Brasil, México, Nigeria y Sudáfrica (Cooper, 1997; Schoeman, 2003; Hurrell, 2006)—. Para complicar aún más la situación, en la bibliografía científica reciente se diferencia entre potencias intermedias tradicionales —como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos o los países escandinavos—, que en cierta medida están perdiendo influencia; y las nuevas potencias intermedias emergentes (Fлемес, 2011; Tokatlian, 2007) —como por ejemplo Sudáfrica, India y Brasil—.

Potencia intermedia es un término utilizado en el campo de las relaciones internacionales para describir a aquellos Estados que no son una superpotencia o una gran potencia, pero que poseen influencia a nivel internacional. Keohane (1969, p. 298) define a las potencias intermedias como Estados cuyos líderes reconocen que no pueden actuar efectivamente en solitario pero que pueden tener un impacto sistémico dentro de un grupo pequeño o a través de una institución internacional. De acuerdo con Cox (1996, p. 245), una potencia intermedia brinda apoyo al proceso de organización internacional porque está interesada en lograr un entorno estable y ordenado, y no porque busque imponer una visión preconcebida de un orden mundial ideal. Como tal, el liderazgo de una potencia intermedia es en esencia multilateral en su enfoque y pretende obtener el consenso en torno de determinados temas.

Diplomacia de nicho (Cooper, 1997) se refiere a la capacidad de las potencias intermedias de incrementar su influencia global y su aceptación a través de la utilización de sus capacidades específicas (como por ejemplo para el mantenimiento de la paz). Wood (1988, p. 3) atribuye a las potencias intermedias un “liderazgo funcional”, el que también es visto en términos

¹ Las siguientes consideraciones se basan parcialmente en Fлемес y Nolte citados en Fлемес (2010, p. 406).

de liderazgo en áreas temáticas específicas. El liderazgo funcional requiere, además, de experiencia (*expertise*) en un área específica, como por ejemplo en la no proliferación nuclear o la degradación ambiental.

De esta forma, los objetivos de la política exterior de las potencias intermedias se superponen a los “fines civiles” (Maull, 1990) de la política exterior, definidos como la cooperación internacional, la solidaridad, la domesticación de las relaciones internacionales, la responsabilidad por el medio ambiente global y la difusión de la igualdad, la justicia y la tolerancia (Duchêne, 1973, p. 20). Estos son objetivos relativos al medio (*milieu goals*) más que objetivos relativos a la posesión (*possession goals*), para usar la distinción planteada por Wolfers (1962, pp. 73-76). Mientras que los *possession goals* promueven el interés nacional, los *milieu goals* apuntan a moldear el medio en el que operan los Estados. Los *milieu goals* pueden ser solo medios para alcanzar los *possession goals*, pero también pueden ser objetivos que trascienden el interés nacional y ser compartidos ampliamente, en otras palabras, una potencia intermedia también tiene presente el sentido de responsabilidad global (Schoeman, 2003, p. 351).

Algunos críticos visualizan las potencias intermedias como poco más que entidades embarcadas en la búsqueda de estatus: en términos simples, no califican para obtener un lugar entre las grandes potencias, pero no están dispuestas a que se les clasifique como parte del grupo de Estados seguidores y buscan roles alternativos para ejercer liderazgo. Así, Touval y Zartman (1985, pp. 252-253) señalan que la mediación por parte de los Estados de tamaño intermedio parece haber sido motivada por el deseo de ampliar su influencia y su prestigio. No debería sorprender el hecho de que Estados pequeños y medianos —en términos de poder— busquen ampliar su posicionamiento internacional asumiendo el rol de mediadores, ya que tienen pocos medios alternativos para lograrlo. Más aún, al convertirse en mediadores, con frecuencia evitan tener que tomar partido cuando se ven involucrados en un conflicto.

Grandes potencias son aquellos Estados que a través de su gran fortaleza económica, política y militar son capaces de ejercer poder sobre la diplomacia mundial. Las otras naciones deben tener en cuenta sus opiniones antes de que se emprenda una acción diplomática o militar. Una de las características de las grandes potencias es que tienen la capacidad de intervenir militarmente en casi cualquier lugar, también poseen poder económico y la capacidad para efectuar inversiones económicas en las regiones del mundo menos desarrolladas.

Según Hurrell (2006), las siguientes cuatro características son inherentes a una gran potencia: (a) la capacidad de contribuir al orden internacional;

(b) la cohesión interna que posibilita una acción estatal efectiva; (c) el poder económico que se manifiesta a través de altos niveles de desarrollo económico o de un gran mercado; y (d) el poder militar, que le permite competir con otras potencias dominantes en una guerra convencional. En comparación con potencias meramente regionales, la respuesta que se otorga a las grandes potencias responde a cálculos a nivel sistémico respecto a la distribución del poder actual y en el futuro cercano (Buzan y Waever, 2003, p. 35).

Las *potencias regionales* tienen una gran población y un producto interno bruto (PIB) alto en comparación con otros países de la región, poseen fuerzas armadas convencionales fuertes y en algunos casos también disponen de armas nucleares. Las potencias regionales se distinguen fácilmente de las grandes potencias por su menor capacidad de proyección de poder militar (limitado a su región), en cambio, la distinción entre potencias regionales e intermedias presenta mayores desafíos en términos conceptuales. Para tener claridad analítica, es útil subrayar tanto las similitudes como las diferencias entre las potencias intermedias y las regionales.

Mientras que las potencias intermedias tradicionales se definen por su rol en la política internacional, las nuevas potencias intermedias son, en primer lugar, potencias —o líderes— regionales e intermedias —en lo que respecta a sus recursos de poder— a escala global.

Con el fin de distinguir entre potencias intermedias y regionales incluiremos el concepto de potencia líder o principal, o *leading power* (Nye, 2008), que es definida a través de los recursos de poder, la imagen de sí misma y su liderazgo. En este caso, liderazgo se refiere a la influencia política que a menudo ejercen las potencias intermedias en los foros diplomáticos. Las potencias regionales, por lo general, tienen liderazgo y poder sobre recursos, pero a diferencia de las potencias intermedias, las regionales deben asumir una responsabilidad especial en materia de seguridad y mantenimiento del orden regional.

Algunas reflexiones y enfoques investigativos que se aplican en el análisis de las potencias intermedias pueden adaptarse provechosamente al análisis de las potencias regionales, ya que muchas de estas con frecuencia aplican estrategias propias de las potencias intermedias tradicionales. Sin embargo, en la actualidad, dado el desequilibrio de poder existente entre las potencias regionales y los Estados Unidos, las primeras tratan de hacer valer sus intereses a través de estrategias que normalmente se les atribuyen a las potencias intermedias.

Las potencias intermedias tradicionales son de especial interés para las instituciones internacionales o cuando se forman coaliciones en instituciones que de alguna forma avalan el objetivo de restringir el poder de los Estados más fuertes (Stairs, 1998; Cooper, 2000). En muchas regiones, los conflictos en torno al poder y la influencia se resuelven cada vez más en el marco de dichas instituciones (Goh, 2007). Por eso, el poder de las potencias intermedias tradicionales puede medirse, entre otras formas, por la influencia que ejercen en las instituciones regionales e internacionales.

¿Qué representa una potencia regional y cuáles son los países que en la actualidad se consideran como tales? A primera vista, no es muy difícil identificar los sospechosos de siempre: Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica. Algunos analistas incluyen además a Australia, Egipto, Irán, Indonesia, Nigeria, México y Venezuela. Pero hay una dificultad mayor cuando se trata de dilucidar el concepto de potencias regionales: es el hecho de que abarca el término “región”, que en la teoría de las relaciones internacionales se conceptualiza de formas muy diversas.

Como punto de partida, se puede especificar que el concepto de región hace referencia a un subsistema geográficamente delineado del sistema global, constituido por Estados adyacentes. Para definir las regiones como unidades o niveles en el sistema internacional, estas deben ser conceptualizadas yendo más allá de los términos geográficos. Diversos autores argumentan que incluso los vínculos comunes a nivel cultural, político o económico ya no son condiciones suficientes para establecer la pertenencia a una región (Mansfield y Milner, 1999; Acharya, 2007).

Como alternativa, se propone la construcción social de las regiones (Adler y Crawford, 2002, p. 3). Los miembros son quienes construyen los complejos de seguridad regionales, ya sea de forma consciente o inconsciente (Buzan y Waever, 2003, p. 48). En general, observamos una tendencia en la bibliografía sobre relaciones internacionales a visualizar las regiones en términos de ideas.

La dificultad de clasificar un Estado como potencia regional se relaciona también con el hecho de que dicho estatus no solo se relaciona con recursos de poder de tipo material o ideal, sino también con percepciones sobre la configuración de las jerarquías global y regional. Por ello, la imagen de sí misma, así como la percepción y el reconocimiento que tenga por parte de terceros actores, constituyen otras de las características que aparecen con frecuencia en la bibliografía científica sobre potencias intermedias.

La mayoría de los autores definen potencia intermedia, desde un punto de vista constructivista, como una entidad autocreada o como una ideología que motiva la conducta en materia de política exterior. Por esa razón, aquello que se afirma de las grandes potencias, también es aplicable a las potencias intermedias y regionales: se puede reclamar el estatus de gran potencia, pero la membresía a este club es una categoría social que depende del reconocimiento otorgado por otros, por los pares en el club, pero también por los Estados más pequeños y débiles, que estén dispuestos a aceptar la legitimidad y la autoridad de aquellos situados en la cima de la jerarquía internacional (Hurrell, 2000, p. 3). El estatus de potencia regional es una categoría social que parece depender del reconocimiento de dicho estatus por parte de otros Estados y de la jerarquía de poder correspondiente. De todas formas, la inclusión en esta categoría social presupone tener los recursos materiales correspondientes.

Antes de proponer una definición de potencia regional se debe aclarar que el uso de dicho rótulo depende del tópico que se considere interesante analizar. Así, el mismo Estado puede ser catalogado como gran potencia, potencia regional o potencia media, dependiendo de la materia de estudio. Estas categorías no son excluyentes entre sí y en cierta forma son complementarias. Diferentes autores se han esforzado por desarrollar un concepto de potencia regional en el sistema internacional (Schoeman, 2003; Schirm, 2005; Nolte, 2008; Fлемес, 2009a).

En pocas palabras, puede decirse que una potencia regional: (a) forma parte de una región geográfica delimitada, (b) está dispuesta a asumir liderazgo, (c) demuestra la cantidad necesaria de capacidades materiales e ideales para proyectar poder regional, y (d) es muy influyente en los asuntos regionales.

Otros criterios que se pueden concebir para distinguir y clasificar los diferentes tipos de potencias regionales son: (a) la interdependencia económica, política y cultural dentro de su región, (b) la provisión de bienes colectivos para la región, (c) la existencia de un proyecto de liderazgo a nivel de ideas, y (d) la aceptación del liderazgo por sus potenciales seguidores.

Las *potencias secundarias* se definen como Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional. Esta posición está determinada por sus capacidades relativas materiales y/o de ideas. Como tales, disponen de suficientes capacidades culturales, diplomáticas, económicas y militares para competir con otras potencias regionales en al menos un área política (Bach, 2006; Fлемес y Wojczewski, 2011). Los actores secundarios en las jerarquías regionales de poder han sido catalogados como potencias

regionales secundarias (Huntington, 1999), potencias intermedias (Holbraad, 1984; Nolte, 2008), potencias subordinadas (Schweller y Pu, 2011) y potencias secundarias (Cooper et al., 1991; Flemes, 2008). Estos conceptos se emplean de manera indistinta y en la mayoría de los casos cuentan con las mismas características funcionales. Las potencias secundarias poseen una posición sistemática dual: formulan sus estrategias de política exterior a partir de la condición de inferioridad real, percibida y/o anticipada respecto a la potencia regional, así como de superioridad respecto al resto de los Estados de la región.

Brasil y Colombia: opciones estratégicas en el orden multipolar

Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de Suramérica, junto con Argentina, Chile y Venezuela. Dependiendo de la capacidad que se tome en consideración —la relativa a su poder militar o económico, recursos naturales o institucionales, o la influencia ejercida a través del discurso—, cada uno de estos cuatro actores se ubica en segundo lugar después de Brasil en la jerarquía regional de poder.

Suramérica se diferencia de otras regiones del mundo por la distribución relativamente equilibrada de los recursos entre las potencias secundarias. El punto de referencia más importante de las políticas regionales de las potencias secundarias es —de forma directa o indirecta— la potencia primaria de la región, que en este caso es Brasil. Se plantea aquí el desafío de indagar cómo el estatus de potencia secundaria regional condiciona la política exterior de dichos actores.

Las potencias secundarias pueden responder a la pretensión de liderazgo de la potencia regional asumiendo un enfoque conflictivo, competitivo o cooperativo. Más allá de la pasividad total, la impugnación relativa es la respuesta estratégica más probable frente al liderazgo o a la hegemonía regional, ya que ningún Estado se percibe a sí mismo como un mero seguidor de otro. Además, los Estados regionales secundarios, tal como la mayoría de los actores en el sistema internacional, tienen objetivos y estrategias en cuanto a su política exterior más allá de sus relaciones con la potencia hegemónica regional, lo cual puede generar patrones de impugnación indirecta.

Por lo anterior, este apartado explora los extremos competitivo y cooperativo del *continuum* entre el *balancing* (equilibrio de poder) y el *bandwagoning* (en el sentido de efecto de arrastre o seguidismo) que surge

de las interacciones entre las potencias regionales y las potencias regionales secundarias (Waltz, 1964; Schweller, 1994).

Suramérica es una zona de paz negativa, en donde existen tensiones pero en donde formas de impugnación de tenor coercitivo o militar no constituyen opciones viables (Kacowicz, 1998). Este tipo de enfoques conflictivos no forman parte de las herramientas estratégicas de las potencias secundarias frente a Brasil. Dadas las ganancias marginales que las potencias secundarias de Suramérica podrían esperar de la aplicación de estrategias coercitivas en sus relaciones con la potencia principal, las estrategias institucionales parecen ser el enfoque más prometedor en su búsqueda por impactar la jerarquía regional.

El *soft balancing* es una opción estratégica para las potencias secundarias frente a la potencia regional en regiones con bajos niveles de conflicto, donde se haya desplazado la rivalidad por patrones competitivos. El propósito de esta estrategia es equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente, así como frustrar el cumplimiento de objetivos de la política exterior del actor más poderoso de la región, incrementando los costos de sus acciones (Pape, 2005; Paul, 2005). Por otro lado, la búsqueda revisionista de un nuevo equilibrio de poder en el sentido de *hard balancing* involucra una reconfiguración del orden regional, como por ejemplo el fin del predominio de la potencia principal; el *soft balancing* apunta a obstaculizar y restringir el proceso de emergencia, de tal forma que dicha potencia tenga en cuenta los reclamos y demandas de las potencias secundarias. Así, acabar con el predominio de una potencia ascendente no es el *leitmotiv* de la impugnación que se hace por medio del *soft balancing*.

De esta forma, el *soft balancing* incluye estrategias institucionales, como la formación de coaliciones diplomáticas limitadas o ententes, con el fin de restringir a la potencia principal. Esta estrategia institucional también se conoce como *buffering* y apunta a extender el espacio de maniobra de Estados débiles frente a Estados fuertes (Greenfield, 1983). También implica fortalecer los lazos económicos entre pares, lo que posiblemente puede cambiar el equilibrio de poder económico en forma negativa a la potencia regional a largo plazo; además, cuestionar la legitimidad de las políticas unilaterales incrementa los costos de utilizar el poder unilateral.

El concepto de *entangling diplomacy* o diplomacia enredada describe el uso de las reglas y procedimientos de las instituciones internacionales con el objetivo de influir sobre la política exterior del Estado primario (Paul, 2005, p. 57). Además, las estrategias de enlace (*binding*) apuntan a restringir a los Estados más fuertes a través de acuerdos institucionales (Ikenberry, 2003).

La forma más extensiva de *binding* es el *omni-enmeshment*, proceso de enlace cuasiuniversal que permite a los Estados más débiles hacer que los Estados más poderosos intervengan en asuntos institucionales de múltiples niveles, con el fin de crear esferas de influencia superpuestas. En ese sentido, el propósito es crear una red de intercambios y relaciones sostenidas en el tiempo, a tal punto que los intereses del Estado objeto de las acciones sean redefinidos y posiblemente también modificados (Goh, 2008, pp. 121-128).

Aunque cabe esperar que todas las potencias secundarias de Suramérica persigan estrategias de *soft balancing* de cara a la potencia regional, dada la ausencia de amenazas de seguridad por parte de la misma, una mirada comparativa muestra variaciones en el tipo de conducta de *soft balancing* que las potencias secundarias —por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia y Venezuela— han asumido frente a Brasil durante la última década. Una potencia secundaria también puede desplegar diferentes prácticas de *soft balancing* de tipo cooperativo con la potencia regional, en distintas arenas y políticas regionales, tal como se muestra en los siguientes apartes.

Brasil es la potencia regional de Suramérica (Flemes, 2007; 2009b). La influencia regional del líder dependerá de su habilidad para determinar la agenda de cooperación, lo cual puede hacer ya sea a través de una estrategia de liderazgo cooperativo, de liderazgo hegemónico unilateral o por medio de una estrategia de hegemonía cooperativa. El concepto teórico de hegemonía cooperativa (Pedersen, 2002) explica por qué los Estados más grandes buscan la institucionalización regional, subraya las condiciones que les permiten ser dominantes a través de las instituciones de gobernanza regional y caracteriza la institucionalización regional como un efecto típico de la gran estrategia general adelantada por las potencias regionales.

Desde esta perspectiva, una estrategia de hegemonía cooperativa posee ventajas en cuanto a estabilidad y escala para la potencia regional primaria. La agregación de poder es de gran importancia para una potencia regional que aspira a asumir un rol global, porque le permite utilizar su región como base para proyectar su poder en los asuntos mundiales. Para proceder de esa forma, el Estado líder debe formular un proyecto político que motive a los países vecinos a identificarse con él.

La capacidad del Estado líder para establecer las agendas es un factor fundamental para el agregación de poder en ciertas áreas temáticas (capacidad de agregación). Si la hegemonía cooperativa la ejerce el Estado económico más eficiente en la región, las ventajas de un mercado regional unificado son considerables. Para una potencia regional primaria que está

rodeada de economías pequeñas o muy pequeñas, las ventajas de lograr una escala superior son marginales (Pedersen, 2002, p. 685).

Mientras que la estrategia de hegemonía cooperativa promete beneficios (en especial a largo plazo), también implica costos. En primer lugar, la potencia regional comparte poder con sus vecinos sobre una base permanente dentro de las instituciones comunes con competencias significativas (ejercicio compartido del poder). En segundo lugar, la potencia regional debe comprometerse con una estrategia de institucionalización regional a largo plazo (capacidad de compromiso). Su decisión está condicionada por los costos del no-compromiso, que son mayores para una economía regionalizada que para una economía globalizada. Naturalmente, existen vínculos entre los factores mencionados que implican variaciones en las formas de la hegemonía cooperativa:

1. Allí donde la capacidad de agregación y la capacidad de ejercer el poder de forma compartida son fuertes, pero la capacidad de compromiso es débil, podemos esperar una *hegemonía cooperativa informal* o una hegemonía cooperativa con un modesto nivel de institucionalización.
2. Cuando la capacidad de ejercer poder en forma compartida y la capacidad de compromiso son altas pero la capacidad de agregación de poder es baja, la posibilidad de una *federación simétrica* es buena.
3. Y cuando la capacidad de agregación de poder y de compromiso son altas pero la capacidad de ejercer el poder en forma compartida es baja, podemos esperar una hegemonía cooperativa que se desdibuja en dirección a una *federación asimétrica* (Pedersen, 2002, p. 693).

Para que el ejercicio compartido del poder sea efectivo y se evite una federación asimétrica, la estructura regional debe cubrir cierto espectro de temas, ya que los asuntos sectoriales otorgan a las potencias secundarias influencia real sobre las políticas del Estado dominante. El ejercicio compartido del poder entre la potencia regional y la potencia secundaria es crucial en ese sentido en particular, debido a que en el orden multipolar las secundarias pueden reclamar liderazgo en ciertas áreas temáticas más allá de la región y son socios potenciales de las grandes potencias extra-regionales.

Durante mucho tiempo, Brasil fue considerado como potencia regional pasiva en Suramérica, debido a su propio aislamiento. Tradicionalmente la política exterior de Brasil osciló entre una estrecha relación con los Estados

Unidos y diferentes facetas tercermundistas. En el discurso inaugural de su primer gobierno, el Presidente Lula da Silva habló de una Suramérica próspera y estable, como principal objetivo de su política exterior. Las iniciativas regionales del gobierno de Lula introdujeron un cambio de objetivo —en el marco de la profundización institucional— del MERCOSUR, para ampliar su cobertura. En otras palabras, este fue un cambio de las políticas exteriores impulsadas por el comercio y la economía hacia un enfoque más político o estratégico, para construir una base de poder regional que sirviera para actuar en la diplomacia global dentro del un nuevo orden mundial luego del fin de la unipolaridad.

La admisión de Venezuela como quinto miembro con pleno poder dentro del MERCOSUR en julio de 2006, reafirmó la intención de Brasil de extender su espacio de maniobra hacia el norte de Suramérica. Desde 2003 y siguiendo a Bolivia y a Chile, otros países como Perú, Colombia y Ecuador firmaron acuerdos con el bloque. El MERCOSUR extendido deviene así —aparte de Surinam y Guyana— geográficamente congruente con el proyecto de la UNASUR, una iniciativa brasileña de integración iniciada en 2004, que incluye a todos los Estados suramericanos.

Brasil también desempeña un papel principal en la cooperación en materia de defensa y seguridad en Suramérica (Flemes, 2006). El grado de institucionalización en la lucha organizada de forma multilateral contra amenazas transnacionales a la seguridad es mayor que el de la cooperación relativa a defensa. La Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR es el foro más significativo sobre amenazas transnacionales y medidas conjuntas para su contención. Consiste en diferentes grupos de trabajo, como por ejemplo el relativo al narcotráfico (RED) y el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE). Los logros iniciales a nivel operativo incluyen la acción coordinada de las fuerzas de policía federales de los Estados del MERCOSUR, el establecimiento de un centro regional de entrenamiento para los policías y la implementación de una red regional de intercambio de información sobre seguridad (SISME).

En términos de cooperación militar y en materia de defensa, la misión en Haití de las Naciones Unidas (MINUSTAH) es de gran importancia para Suramérica. La misión de estabilización está conformada por tropas suramericanas comandadas por Brasil y demuestra, por primera vez en la Historia, la intención de los Estados suramericanos de resolver una crisis regional por sí mismos.

En marzo de 2008 el presidente Lula da Silva propuso la creación del Consejo Suramericano de Defensa (CSD), con el objetivo de establecer una estructura aliada de defensa similar a la de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), así como la creación de las Fuerzas Armadas Suramericanas y una industria armamentística regional a largo plazo. Los miembros de la UNASUR acordaron establecer el CSD como mecanismo de prevención de conflictos sobre la base de consultas mutuas en diciembre de 2008. Brasil será el jugador dominante del CSD, así como lo es de la UNASUR. Respecto al potencial militar, Brasil se ubica en la clasificación a gran distancia de sus vecinos suramericanos. Los gastos militares de este país en los últimos años (2005-2010) fueron mayores que la suma total de los gastos de defensa de Argentina, Chile, Colombia y Venezuela.

El CSD, en primer lugar, consolidará el estatus de Brasil como potencia regional y apoyará sus pretensiones de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En segundo lugar, puede entenderse como una iniciativa brasileña en contra de las fuerzas armadas conjuntas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), promovida por el presidente venezolano Hugo Chávez. En tercer lugar, y de forma contundente, el CSD apunta a excluir a los Estados Unidos —y a México— de los asuntos de seguridad de Suramérica, al desplazar los mecanismos de resolución de conflictos de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Lo anterior es resultado del hecho que la esfera de influencia de Brasil —o límite regional— se ve delimitada en primer lugar y con mayor claridad, por una potencia externa: los Estados Unidos. Esta “línea limítrofe” se hizo visible durante las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Brasilia prevaleció como el principal opositor de Washington, aun cuando varios países latinoamericanos estaban interesados en alcanzar un área de libre comercio continental. Los Estados centroamericanos y caribeños, además de Colombia, Perú y Chile, ya han concluido acuerdos bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos, a ellos se suma México, que está vinculado con la economía estadounidense por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La hegemonía de los Estados Unidos en Norte y Centroamérica, así como en el Caribe, todavía es muy marcada.

A pesar de los valores compartidos, como la democracia y los derechos humanos, apreciados por todos los líderes de Suramérica, los Estados de la región tienen diferencias marcadas. Por ejemplo, algunos Estados

suramericanos, como la Venezuela de Hugo Chávez y la Bolivia de Evo Morales, ya no comparten el paradigma de la economía de mercado. En contraste, Chile, Colombia y Perú han firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos. Y mientras Bogotá busca la cooperación militar y en materia de seguridad con Washington en el marco del Plan Colombia, Caracas se siente amenazada por una potencial intervención militar de los Estados Unidos y, por su parte, Brasilia asume una posición conciliadora y procura mediar entre estas posiciones polarizadas.

La aceptación del liderazgo de Brasil en Suramérica dependerá, de forma significativa, de su habilidad para mediar entre dichas posiciones extremas. Brasilia intenta superar las discrepancias políticas e ideológicas guiando a los Estados de la región hacia el objetivo compartido de crear un espacio suramericano. Las metas centrales de su “hegemonía consensual” consisten en la protección de la democracia, el desarrollo económico y las respuestas regionalizadas a los desafíos de la globalización, a través de acuerdos multilaterales dentro de la región (Burges, 2008, p. 75). Itamaraty —como se conoce al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil— “vende” este enfoque a las instituciones multilaterales al asegurar que hacen parte del interés más amplio de la región.

Por otro lado, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el MERCOSUR han generado extraordinarias ventajas para la economía de la región, debido a que Brasil es el mayor exportador de productos manufacturados y es el líder en inversiones directas de Suramérica. En cuanto a las negociaciones sobre el ALCA, el enfoque multilateral de Brasil reformuló las relaciones norte-sur, permitiendo a los países participantes negociar con los Estados Unidos sobre una base más equitativa.

Brasil ejerció su poder a al exponer sus propuestas iniciales y, de manera consecuente, con el direccionamiento de las discusiones. Los diplomáticos brasileños pusieron de relieve la estrategia de impulsar respuestas colectivas, producto de discusiones inclusivas, como una de sus mayores fortalezas. En especial, frente a la IIRSA y a la UNASUR, Itamaraty articuló una agenda pluralista y ha liderado el discurso sobre la creación de consenso en Suramérica.

Los incentivos materiales, como la provisión de bienes públicos regionales y el pago de los costos de la integración, también generarían mayor aceptación en Suramérica. A través de sus diferentes compromisos de mediación y de iniciativas de cooperación en materia de seguridad, Brasilia

provee estabilidad regional. Además, Brasil invierte en la adquisición de bienes públicos relacionados con la seguridad energética regional y la infraestructura —como la de la IIRSA—.

Sin embargo, Brasil no está asumiendo una gran parte de los costos de la integración económica. Por ejemplo, no apoya a los miembros más pequeños a través de aportes a fondos estructurales. Si bien es cierto que Brasil condonó las deudas de Bolivia (cincuenta millones de dólares) y de Paraguay (mil millones de dólares) en años recientes, los vecinos más pequeños le reclaman a Brasil que abra el mercado de sus consumidores a los productos de dichos países. Por otra parte, en Brasil, la mayor parte de la sociedad es escéptica a la integración regional y no está dispuesta a pagar los costos del liderazgo regional. En esta parte de la sociedad se haya el sector de los negocios, en particular el exportador, que podría verse afectado si se reducen las medidas de protección comercial y se abre la economía.

Así pues, la disposición de Brasil para proveer bienes públicos difiere según el país del que se trate. Brasilia no está dispuesta a pagar los costos de la integración económica, pero desea hacer lo necesario para proveer estabilidad regional. La disposición a hacer esto último es consecuencia de la expectativa por generar economías de escala, gracias a la provisión de seguridad y protección regional.

Brasil ha incrementado recientemente su gasto militar con el fin de asegurar su estatus de potencia militar dominante en la región (Flemes, 2008). En su búsqueda de tecnología militar a la altura del estado del arte actual, Brasil formó una asociación estratégica con Francia en diciembre de 2008 y firmó acuerdos para comprar armamentos por un valor de 8500 millones de dólares. A diferencia de las inversiones en las economías de los Estados de la región, el volumen de las inversiones en tecnología y equipamiento militar que apunta al ejercicio de la fuerza a distancia —en particular con el aumento de su capacidad marítima y aérea—, varía poco en relación con el número de Estados incluidos en la esfera de influencia regional.

El número de beneficiarios de la estabilidad generada por Brasil se incrementó en las últimas décadas: en el Cono Sur y la UNASUR. Esta situación originó el problema del *free riding*: los vecinos de Brasil han recibido los beneficios del orden social “gratis”, sin tener que aceptar su dominio o acceder a sus demandas. Una solución para el problema del *free riding* es la multilateralización del compromiso brasileño por medio de la consecución, con el CSD, de la estabilidad suramericana. La asistencia mutua y la reciprocidad

dad son los principios fundamentales para evitar el *free riding* e incrementar la dependencia de los Estados regionales (Lake, 2007).

Brasil deseaba instaurar un Consejo similar al de la OTAN, basado en el principio de la defensa colectiva, pero encontró resistencia, en particular por parte de Colombia, el mejor de los aliados de los Estados Unidos en la región. El CSD reduce el número de alianzas independientes entre sus subordinados, también los hace dependientes de Brasil, convirtiéndolos, por tanto, en objeto de la influencia de Brasilia en lo que respecta a sus políticas de seguridad, al menos de forma parcial.

Por último, Brasil podría construir instituciones democráticas e inclusivas que permitan la participación de jugadores secundarios como Colombia, Venezuela, Chile y Argentina —y también Estados suramericanos más pequeños— en los procesos de decisión regionales, con el fin de promover la aceptación a nivel regional de su pretensión de liderazgo. La hegemonía cooperativa (Pedersen, 2002) incluye la disposición a compartir el poder de forma permanente. Pero Brasil no comparte poder con sus vecinos de esta manera, ya que el Merocsur y la UNASUR no poseen competencias significativas. Brasil desempeña un rol predominante en dichas instituciones regionales, sin estar dispuesto a efectuar concesiones económicas o a transferirles soberanía a las instituciones regionales.

Brasil no apoya la consolidación institucional del MERCOSUR. Por el contrario, es el país que en menor medida ratifica sus resoluciones. El hecho de que el bloque hoy en día no constituya ni un mercado común ni un área de libre comercio es en parte una consecuencia de la política exterior brasileña, que enfatiza más su soberanía nacional que su integración dentro de las instituciones regionales a largo plazo. En los términos de Perdersen (2002) puede afirmarse que los encargados de formular la política exterior brasileña preservan la estructura de federación asimétrica.

En resumen, Brasil está dispuesto a asumir los costos de la cooperación regional en determinados sectores que le son beneficiosos. En ese sentido, Brasilia provee a la región de infraestructura y de relativa estabilidad a través de sus esfuerzos de mediación y de construcción de instituciones en el ámbito de la seguridad. Esto hace que la aceptación regional del estatus de liderazgo de Brasil y la disposición para seguirlo de las potencias secundarias como Colombia sea limitada en algunos sectores, mientras que en otras áreas de política sea más amplia. Por ende, las subsiguientes contribuciones se organizan a lo largo de las áreas de política más importantes respecto a potenciales campos de colaboración bilateral.

Referencias

- Acharya, A. (2007). The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, 59 (4), pp. 629-652.
- Adler, E. y Crawford, B. (2002, junio). *Constructing a Mediterranean Region: A Cultural Approach*. Ensayo presentado en la Conferencia The Convergence of Civilizations? Constructing a Mediterranean Region. Lisboa: Arrábida Monastery, Fundação Oriente.
- Burges, S. W. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, 22 (1), pp. 65-84.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chase, R. S., Hill, B. y Kennedy, P. (1996). Pivotal States and US Strategy. *Foreign Affairs*, 75 (1), pp. 33-51.
- Chua, A. L. (2008). *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance and Why They Fall*. New York: Doubleday.
- Collier, D. et al. (2006). Essentially Contested Concepts: Debates and Applications. *Journal of Political Ideologies*, 11 (3), pp. 211-246.
- Cooper, A. F. et al. (1991). Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict. *Political Science Quarterly*, 106 (3), pp. 391-410.
- Cooper, A. F. (1997). A Conceptual Overview. En Cooper, A. F. (Ed.). *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (1-24). Basingstoke: Macmillan Press.
- Cooper, A. F. (2000). The Evolution of Multilateralism in an Intermediate State: The Re-orientation of Canadian Strategy in the Economic and Security Arenas. En Andrew Hurrell et al. (Eds.). *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States. Working Paper*, 244 (12-38). Washington D. C. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center.
- Cooper, A. F. y Antkeiwicz, A. (Eds.). (2008). *Emerging Powers and Global Governance*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Cox, R. W. (1996). Middlepowermanship: Japan and the Future of the World Order. En Cox, R. W. y Sinclair, T. (Eds.). *Approaches to World Order* (241-275). Cambridge: Cambridge University Press.
- Destradi, S. (2008). Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers. *GIGA Working Paper*, 79. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Deutsch, K. W. y Singer, J. D. (1964). Multipolar Power Systems and International Stability. *World Politics*, 16 (3), pp. 390-406.

- Duchêne, François. (1973). Die Rolle Europas im Weltsystem. Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz. En Kohnstamm, M. y Hager, W. (Eds.). *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?* (11-35). Frankfurt: Suhrkamp.
- Flemes, D. (2006). *Brazil's Cooperative Leadership in Southern Latin America's Security Policies*. Berlín: dissertation.de - Verlag im Internet.
- Flemes, D. (2007). Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen. *GIGA Focus Lateinamerika*, 6. Hamburgo: GIGA.
- Flemes, D. (2008). Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung. *GIGA Focus Lateinamerika*, 12. Hamburgo: GIGA.
- Flemes, D. (2009a). Regional Power South Africa: Co-operative Hegemony Constrained by Historical Legacy. *Journal of Contemporary African Studies*, 27 (2), pp. 153-178.
- Flemes, D. (2009b). Brazilian Foreign Policy in the Changing World Order. *South African Journal of International Affairs*, 16, pp. 39-63.
- Flemes, D (Ed.). (2010). *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham: Ashgate, p. 406.
- Flemes, D. (2011). India, Brazil and South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition. *International Studies*, 46 (4), pp. 401-421.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24 (1), pp. 1-27.
- Friedberg, A. L. (1994). Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. *International Security*, 18 (3), pp. 5-33.
- Gallie, W. B. (1962). Essentially Contested Concepts. En Black, M. (Ed.). *The Importance of Language* (121-46). New Jersey: Prentice-Hall.
- Gilpin, Robert. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goh, E. (2007). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia. *International Security*, 32 (3), pp. 113-157.
- Goldman, S. (2007). *BRICs and Beyond*. Londres: Goldman Sachs.
- Greenfield, M. (1983). The Buffer System in International Relations. *Journal of Conflict Resolution*, 27 (1), pp. 3-26.
- Haass, R. N. (2008). The Age of Nonpolarity: What will Follow U.S. Dominance? *Foreign Affairs*, 87 (3), pp. 44-56.
- Hakim, P. (2004). The Reluctant Partner. *Foreign Affairs*, 83 (1), pp. 114-123.
- Harris, J. (2005). Emerging Third World Powers: China India and Brazil. *Race & Class*, 46 (3), pp. 7-27.

- Humphrey, J. y Messner, D. (2006). *Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik. DIE Analysen und Stellungnahmen, 1.* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78 (2), pp. 35-49.
- Hurrell, A. (2000). Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions. En Hurrell, A. et al. (Eds.). *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Centre, Working Paper, 244. (23-41). Washington D.C. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers? *International Affairs*, 82 (1), pp. 1-19.
- Hurrell, A. (2007). *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Husar, J., Maihold, G. y Mair, S. (Eds.). (2009). *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* Baden-Baden: Nomos.
- Ikenberry, J. (Ed.). (2002). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Nueva York: Cornell University Press.
- Ikenberry, J. (2003). *Strategic Reactions to American Pre-eminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity*. Recuperado en 2012, de www.odci.gov/nic/confreports_stratreact.html.
- Ikenberry, J. (2008). The Rise of China and the Future of the West. *Foreign Affairs*, 87 (1), pp. 22-37.
- Ikenberry, J., Mastanduno, M. y Wohlfarth, W. C. (2009). Introduction: Unipolarity, State Behavior, and Systematic Consequences. *World Politics*, 61 (1), pp. 1-27.
- Kacowicz, A. (1998). Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa. Comparative Perspective. New York: State University of New York Press.
- Kagan, R. (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. Londres: Atlantic Press.
- Kaplan, M. (1957). *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley.
- Keohane, R. O. (1969). Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23 (2), pp. 291-310.
- Kindleberger, C. (1981). Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders. *International Studies Quarterly*, 25, pp. 242-54.
- Lake, D. A. (2007). Escape from the State-of-Nature: Authority and Hierarchy in World Politics. *International Security*, 32 (1), pp. 47-79.

- Layne, C. (1993). The Unipolar Illusion: Why New great Powers Will Arise. *International Security*, 17 (4), pp. 5-51.
- Lennon, T. J. y Kozlowski, A. (Eds.). 2008. *Global Powers in the 21st Century: Strategies and Relations*. Cambridge: MIT Press.
- Levy, J. S. (2003). Balances and Balancing: Concepts, Propositions and Research Design. En Vásquez, J. A. y Elman, C. *Realism and the Balance of Power: A New Debate* (pp. 128-53). New Jersey: Prentice-Hall.
- Lieber, K. A. y Alexander, G. (2005). Waiting for Balancing: Why the World is Not Pushing Back. *International Security*, 30 (1), pp. 109-39.
- Mahbubani, K. (2008). *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York: Public Affairs.
- Mansfield, E. D. y Milner, H. V. (1999). The New Wave of Regionalism. *International Organization*, 53 (3), pp. 589-627.
- Maull, H. W. (1990). Germany and Japan: The new Civilian Powers. *Foreign Affairs*, 69 (5), pp. 91-106.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- Nolte, D. (2008, septiembre). Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers. Ensayo presentado en la Conferencia Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers – Analytical Concepts in Comparative Perspective. Hamburgo: 1st Regional Powers Network (RPN), German Institute of Global and Area Studies.
- Northouse, P. G. (1997). *Leadership: Theory and Practice*. Londres: Sage.
- Nye, J. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- Organski, A. R. F. y Kugler, J. (1980). *The War Ledger*. Chicago: Chicago University Press.
- Overholt, W. H. (2008). *Asia, America and the Transformation of Geopolitics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pape, R. A. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, 30 (1), pp. 7-45.
- Paul, T. V. (2005). Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, 30 (1), pp. 46-71.
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*, 28 (4), pp. 677-696.
- Rapkin, D. (1990). The Contested Concept of Hegemonic Leadership. En Rapkin, D. (Ed.). *World Leadership and Hegemony* (1-20). Londres: Lynne Rienner.
- Rosecrance, R. N. (1966). Bipolarity, Multipolarity and the Future. *Journal of Conflict Resolution*, 10 (3), pp. 314-327.

- Ryerson, C. y Dewitt, D. (2006, mayo). Middle Powers and Regional Security. Ensayo presentado en la Conferencia Emergent Powers and Regional Security: The Experience of IBSA (India, Brazil, South Africa). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Schirm, S. A. (2005). Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens. *Lateinamerika Analysen*, 11, pp. 107-130.
- Schoeman, M. (2003). South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003. En Daniel, J..Habib, A. y Southall, R. (Ed.). *State of the Nation: South Africa 2003-2004* (pp.349-67). Cape Town: HSRC Press.
- Schweller, R. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back, in: *International Security*, 19 (1), pp. 72-107.
- Sitaraman, S. (2000). Multilateral Institutional Order and Intermediate Strategies – The Case of the Indian Nuclear Programme. En Hurrell, A. et al. (Eds.). *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States, Working Paper*, 244, (pp. 118-51). Washington, D.C. Latin American Program, Woodrow Wilson International Centre.
- Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (2006). Brazil as a Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), pp. 21-40.
- Stairs, D. (1998). Of Medium Powers and Middling Roles. En Booth, K. (Ed.). *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond* (pp. 270-286). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tammen, R. L. et al. (2000). *Power Transitions Strategies for the 21st Century*. Nueva York: Chatham House Publishers.
- Thus, M., Touval, S. y Zartman, W. (1985). International Mediation. *Theory and Practice*. Boulder: Westview Press.
- Tokatlian, J. G. (Ed.). (2007). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Ubiraci, R. (2000). Intermediate Countries and the Multilateral Arenas: The Case of Brazil in the GATT and UN Security Council between 1980 and 1995. En Hurrell et al. (Eds.). *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States* (pp. 82-117). Washington, D.C. Latin American Program, Woodrow Wilson International Centre.
- Waltz, K. N. (1964). The Stability of a Bipolar World. *Deadalus*, 93, pp. 881-909.
- Waltz, K. N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25 (1), pp. 5-41.
- Wohlfert, W. C. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security*, 24 (1), pp. 5-41.

- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Wood, B. (1988). *The Middle Powers and the General Interest, Middle Powers and the International System*, 1. Ottawa: The North-South Institute.
- Young, O. R. (1991). Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*, 45 (3), pp. 281-308.
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. Nueva York: W.W. Norton & Company.

Las ideas en la relación Colombia-Brasil. Institutionalismo y constructivismo

.....
*Eduardo Velosa Porras**

En un artículo que vio la luz en el justo momento en que la guerra Fría estaba llegando a su fin y un “nuevo orden mundial” parecía estarse construyendo, Ferguson y Mansbach proponían que debía formularse una nueva aproximación teórica para entender los fenómenos internacionales. Para lograr comprender las dinámicas, actores y procesos que atravesaban las fronteras de las unidades políticas establecidas —los Estados— proponían que este enfoque debía:

hacer énfasis en el lado subjetivo de la política mundial y balancearlo con el lado “objetivo” que por mucho ha sido el principal soporte de la academia positivista. Ser escéptico sobre la posibilidad de discernir “leyes” permanentes en la política. Evitar dicotomías entre la política “interna” y la “externa”. Ser sensible al contexto histórico. Reconocer las bases normativas/ideológicas de la teoría y la práctica, la relación recíproca entre ellas y las dificultades que esto genera en la búsqueda de “evidencia” confiable, buscar describir y explicar la competencia por lealtades humanas de una gran variedad de (y muchas veces) superpuestas organizaciones políticas de varios tipos (Ferguson y Mansbach, 1991, p. 376).

Si bien estas recomendaciones para construir una teoría comprensiva pueden generar ciertas críticas ontológicas, epistemológicas y metodológicas,

* Director de la carrera de Relaciones Internacionales y profesor de planta de la Pontificia Universidad Javeriana.

también es cierto que dan ciertas orientaciones sobre cómo comprender una realidad que se revela compleja y que se construye, precisamente, a partir de la estrecha relación entre los distintos sujetos y objetos que la componen. La idea de estas páginas, entonces, es presentar, con base en algunas de estas proposiciones, una propuesta teórica y conceptual que permita abordar las relaciones entre Colombia y Brasil y que posibilite, a su vez, comprender las múltiples formas y dinámicas que tienen, junto con la diversidad de actores que intervienen en unas condiciones creadas y recreadas en el marco de su propio entendimiento.

Este panorama requiere participar de algunos debates que se han dado en las últimas décadas en la disciplina. Pero más importante aún, implica reconocer que los intentos por elaborar una teoría sintética que permita, al mismo tiempo, explicar conductas individuales (política exterior) y efectos de las interacciones entre las unidades y resultados sistémicos (relaciones internacionales), demanda cierta flexibilidad en la vinculación de niveles distintos de análisis. Esta flexibilidad, por supuesto, no implica ligereza. Por el contrario, requiere un ejercicio coherente de vinculación de presupuestos y de variables que, así mismo, evite caer en categorizaciones absolutas (o absolutistas) que impidan la construcción de puentes entre los diferentes enfoques utilizados.

¿El bosque o los árboles? La relación entre el agente y la estructura

Kubálková plantea que la disciplina de las Relaciones Internacionales tuvo una escisión en la década de 1950, debido a que algunos abrieron la “caja negra” del Estado para explicar su comportamiento y otros no. Los primeros se ubicaron en lo que se conoce como el análisis de política exterior y se centraron en las características de los Estados para entender sus acciones y, por ende, sus relaciones. Los segundos, bajo el paraguas de la política internacional, se concentraron en las relaciones desde una perspectiva sistémica para entender sus características (Kubálková, 2001). Parecía, entonces, que existía un divorcio entre estos dos grupos, en la medida en que las preguntas que se hacían se ubicaban en orillas distintas.

Como extensión de este —hasta cierto punto— cisma, las discusiones se reforzaron con los argumentos del debate agente-estructura en las Ciencias Sociales. Las teorías dominantes de la disciplina de las Relaciones Internacionales, por su propia naturaleza y sesgo, se volcaron a entender la forma en que

el sistema internacional imponía comportamientos a los Estados (sus partes). Las corrientes teóricas denominadas como “neo” (neorrealismo y neoliberalismo) encontraron en la anarquía el factor causal del comportamiento de las unidades. Si se toma como analogía el billar, la diferencia estribaría en que, para los neoliberales, las formas institucionalizadas de cooperación “corrugarían la superficie o la harían lo suficientemente desigual como para permitir que las bolas se junten en las troneras” (Kubálková, 2001, p. 32). Más allá de esto, la anarquía desempeña un rol central tanto en el andamiaje conceptual como en las explicaciones que estas dos corrientes presentan.

Por su parte, el poder de cada uno de los extremos también llegó al análisis de política exterior cuando se abordaron las particularidades de cada una de las unidades (los Estados). Por un lado, el agente o la agencia se encuentra en la propia esencia de este campo y del entendimiento de toda la disciplina:

Las Relaciones Internacionales (RRII) como un campo de estudio tiene su fundamento también. Todo lo que ocurre entre naciones y a través de naciones está fundamentado en tomadores de decisión humanos que actúan individualmente o en grupos. En un sentido, el fundamento de las RRII es entonces el mismo de todas las Ciencias Sociales. El comprender cómo los humanos perciben y reaccionan al mundo alrededor de ellos y cómo los humanos dan forma y son formados por el mundo alrededor de ellos es central en la investigación de los científicos sociales, incluso para aquellos en RRII (Hudson, V. M., 2007, p. 3).

Desde esta conceptualización de las Relaciones Internacionales es claro que en el núcleo de las explicaciones se encuentran el ser humano y sus decisiones.

Por otro lado, caracterizaciones estructurales también se colaron en este campo de la política exterior; por ejemplo, aquellos modelos que dan cuenta del proceso organizacional o del proceso de toma de decisiones colectivo fijan su atención en los elementos estructurales que limitan la oferta de alternativas de los individuos.

Sin embargo, es precisamente en este gran debate en donde los primeros puentes pueden empezar a erigirse. Alexander Wendt propuso, hace algunos años, que “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (1992). Esta afirmación tiene fuertes implicaciones en las explicaciones que se pueden dar sobre el funcionamiento del sistema internacional. Pero antes de ahondar en su significación y en estas implicaciones, es conveniente profundizar en otros elementos que la soportan. En primera instancia, vale la pena retomar

elementos del debate entre el agente y la estructura. Kubálková, de una manera muy sencilla, define el agente y la estructura así:

Un agente es, o depende de, un ser humano que es capaz de escoger y de actuar con base en esta escogencia en algún ambiente social. Digo “depende de” porque los seres humanos, como agentes, pueden crear personas ficticias como el Estado y otorgarles a estas personas agencia al autorizar a algún ser humano, como agente, a actuar por ellos (...). Las principales características de los agentes son intencionalidad y significado. En contraste, el término “estructura” sí tiene un sabor determinista (...). La estructura social se refiere a patrones recurrentes de comportamiento social y especialmente a aquellos patrones que parecieran fijar límites a la agencia humana (...). La estructura, ya sea como patrones observables o principios subyacentes, está separada del agente pero permanece motivando la acción social (2001, p. 22).

La agencia implica acción y, como tal, se convierte en el punto de partida de las explicaciones que se pueden dar sobre los resultados de las interacciones de diferentes agentes. Aunado a ello está la posibilidad de considerar al propio Estado como un agente, en la medida en que, como organización política, actúa en representación de seres humanos que lo han configurado como tal. Esto funciona tanto como para sistemas políticos democráticos como para aquellos que presentan características autoritarias o, incluso, dictatoriales o totalitarias, en tanto las personas investidas con cierta legalidad y legitimidad pueden tomar decisiones y actuar con base en ellas al representar a esa misma organización.

Esta definición de agente y agencia permite también abrir la “caja negra” del Estado y ver lo que ocurre en su interior. ¿Qué individuos se convierten en actores políticos?, ¿cómo se invisten de esta autoridad?, ¿en qué condiciones toman estas decisiones?, son interrogantes que desde esta definición se pueden estudiar. En otras palabras, nos acerca a las preguntas que han sido abordadas desde el análisis de la política exterior.

Ahora bien, la definición que se presenta de estructura, dada su orientación ontológica, es limitada, aunque se convierte en un buen punto de partida. Más allá del carácter determinista que invoca, el elemento que vale la pena destacar es que la estructura siempre está en relación con el agente —al menos desde esta perspectiva—, gracias a la motivación de la acción social. El hecho de que la estructura “sostenga” una relación con el agente

implica que “esta dimensión estructural no pueda ser más concebida como algo paramétricamente dado en la forma de constreñimientos a la acción” (Carlsnaes, 1992, p. 260). Esto es porque, en el marco de una relación, las partes se logran modificar entre ellas. Para Carlsnaes (1992), esta relación tiene un efecto codeterminante.

Desde un sentido de la relación, más que límites a la acción social, la estructura, o el ambiente, tiene efectos en los actores. Estos efectos pueden darse en el comportamiento, en las propiedades o en la existencia misma de los actores (Jepperson, Wendt, y Katzenstein, 1996). Por comportamiento se entiende la escogencia de los medios y la acción misma. Así, la estructura les proporciona a los agentes una gama de alternativas viables para conseguir lo que están buscando. Hasta acá llega la definición de Kubálková. Sin embargo, la estructura también afecta a las propiedades de los actores. Esto es, a las identidades, los intereses y las capacidades (Jepperson, Wendt y Katzenstein, 1996). Para que estas propiedades tengan algún sentido, deben enmarcarse en una estructura ya establecida. Desde el ángulo opuesto, la estructura permite la generación de unas identidades, intereses y capacidades particulares. Si la estructura cambia, las propiedades dejan de tener un significado vital para los actores. Por último, los actores cobran vida en el marco de una estructura determinada. Si cambia esto, otro tipo de actores nacerían.

Ahora bien, en el sentido contrario de la relación, ya no estructura-agente sino agente-estructura, los agentes tienen la capacidad de producir y reproducir estructuras; por ejemplo, la idea de que el sistema internacional es en realidad una sociedad de Estados (Bull, 1977) se construye a partir de la noción de que los Estados crean unas reglas y que cada nuevo miembro debe adherirse a ellas. Con algún grado de consonancia, los régimenes internacionales (Krasner, 1983) pueden entenderse como mecanismos impuestos por los mismos Estados para regular cierto tipo de conductas. De esta forma, la construcción de estas estructuras parte de las propias acciones de los Estados.

Sin embargo, si la agencia implica intencionalidad y los agentes son los que producen las estructuras, surgiría un gran problema al tratar de explicar aquellas reglas que no son concebidas, de manera directa, por ellos. Las estructuras sociales no deben pensarse solo en términos materiales —es decir, a partir de actos concretos, como acuerdos, tratados o declaraciones—. Las estructuras también tienen un carácter de ideas. Como tales, nacen como resultado de las interacciones entre los diversos agentes, sin que necesariamente haya un acuerdo tácito sobre ellas. En últimas, la realidad

internacional es producto de las mismas relaciones entre los agentes, y entre ellos y las diversas estructuras, domésticas e internacionales, en las que están inmersos. Con base en este panorama, surge la forma para dar cuenta de las relaciones entre los diferentes actores políticos en el sistema internacional: los árboles conforman el bosque y el bosque no lo sería de no haber árboles.

Para abordar este tema, Wendt propone que “la estructura de cualquier sistema social deberá contener tres elementos: condiciones materiales, intereses e ideas” (1999, p. 139). (Nótese que son los mismos conceptos que se explicaron arriba sobre las propiedades de los actores, sobre esto se volverá más adelante). Cada uno de estos elementos, por sí solo, no tiene un gran carácter explicativo, pero sí lo tienen cuando se relacionan unos con otros. En esta medida, es preciso tener siempre presente que al estar relacionados, se afectan mutuamente. Además, no existe hoy un único sistema social y en tanto esto continúe, las diferentes estructuras, con sus elementos, también se relacionan, es decir, se afectan entre sí, aunque se puedan separar en el análisis.

De acuerdo con esto, en términos de análisis, Wendt propone tres niveles —deja de lado uno, del cual se hablará más adelante—: la unidad, la microestructura y la macroestructura (1999). Esta última la entiende como “las estructuras de múltiples resultados viables” (1999, p. 143). Este concepto se enfoca en los resultados que no dependen de las decisiones individuales de los agentes; es decir, tienen una naturaleza netamente sistémica. Este nivel de análisis es el que, desde el punto de vista de las teorías de Relaciones Internacionales, centra su atención en el sistema internacional y, a partir de allí, establece las relaciones de causalidad.

Sin embargo, esta causalidad no se debe entender con el significado de que las estructuras sistémicas causan la agencia. La macroestructura y los agentes sostienen una relación constitutiva. En este sentido, múltiples y variadas relaciones entre los actores pueden generar una misma macroestructura. De ahí que la configuración del sistema internacional no sea producto de una decisión particular e individual de los Estados, pero sí sea el efecto de las acciones de todo el universo de Estados: “las macroestructuras son tanto no reducibles a, y sin embargo algo dependientes para su existencia de, las microestructuras” (Wendt, 1999, pp. 155-156).

Por ello, para este autor existe un segundo nivel de análisis, denominado microestructura. En este nivel la perspectiva dominante es la de la agencia, pero se destaca, de acuerdo con las propias palabras de Wendt, el enfoque en las interacciones de las unidades. Por ello, la microestructura “explica no

solo las escogencias de un individuo sino los resultados generales de la interacción, que tienen una dimensión inherentemente sistemática” (Wendt, 1999, p. 149). Dado este carácter estructural, pero a partir de las interacciones, las explicaciones sobrepasan una mirada aislada de los actores y se centran en los ambientes de relacionamiento entre ellos.

Por último, el tercer nivel, que este mismo autor denomina el de los Estados autistas (Wendt, 1999) se refiere al de la unidad. Este se centra en la estructura propia de cada uno de los Estados y que permite, de manera individual, explicar las decisiones a partir de sus propias configuraciones. Estas son: la identidad, los intereses y las capacidades. De ahí, que sus propiedades, en términos de Jepperson, Wendt y Katzenstein, también puedan ser vistas como estructuras.

En resumen, en el nivel de la macroestructura se observa el sistema internacional como un todo; en el nivel de la microestructura, se estudian las interacciones entre las partes; y en el nivel de la unidad, cada una de ellas. El análisis de las relaciones entre Colombia y Brasil puede hacerse con base en esta tipología: la estructura internacional desempeña un papel en la configuración tanto de estos actores como de sus relaciones. Las relaciones en ámbitos específicos, como el comercio o la seguridad, generan también unas reglas particulares de interacción y modifican sus estructuras internas. Por último, las decisiones particulares, en temas y tiempos precisos solo pueden explicarse desde la estructura interna de cada uno de ellos. Sin embargo, cada una de estos análisis debe seguir sus propias lógicas y como tales, imponen barreras para su interconexión. Por ello, las ideas se configuran como el elemento que puede unificar esta aparente separación.

Las ideas, o cuando se necesita mayor tiempo de exposición y apertura

Goodin y Tilly (2006) sostienen que las ideas importan en los procesos políticos. Salvo para materialistas en extremo, este presupuesto se considera la base de los argumentos que se expondrán a continuación. Ahora bien, las ideas son “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein y Keohane, 1993, p. 3). Estas creencias pueden ser privadas o colectivas, en la medida en que obedecen a procesos cognitivos de un actor en particular o a procesos sociales, respectivamente. Las ideas que interesan y que permiten unir al agente y la estructura, así como superponerlos en los diferentes niveles de análisis, son

las colectivas, en la medida en que se comparten entre los diferentes actores y permiten entender resultados más allá de decisiones individuales.

Las ideas pueden entenderse desde tres categorías distintas, que aunque se relacionan entre sí, son distintas en términos analíticos (Goldstein y Keohane, 1993), estas son: las ideas son cosmovisiones, en la medida en que proporcionan un entendimiento general de las estructuras en las que están inmersos los actores; las ideas son normativas, porque tienen como base los principios que permiten distinguir lo justo de lo injusto y lo bueno de lo malo; por último, las ideas son creencias de causalidad que vinculan una acción en concreto con un resultado esperado. De ahí que las ideas nutran a los actores con la intencionalidad requerida para obtener la cualidad de agentes.

En esta medida, las ideas conforman el conocimiento colectivo o cultura, y sobrepasan al individuo. Es decir, que más allá de lo que crea un actor en particular, el elemento primordial es que debe ser compartido. En primer lugar, la cultura:

denota modelos colectivos de autoridad o identidad del Estado-nación, llevados a cabo por costumbre o por ley. La cultura se refiere tanto a un conjunto de estándares evaluativos (como las normas o los valores) como a un conjunto de estándares cognitivos (como las reglas o los modelos) que definen qué actores sociales existen en un sistema, cómo operan y cómo se relacionan entre ellos (Katzenstein, 1996, p. 6).

En los modelos colectivos, no basta con que las ideas sean comunes a las partes, esto es, que las ideas sean rastreadas hasta los actores. Las estructuras del conocimiento colectivo dependen de las ideas, pero sus efectos “no son reducibles a las creencias individuales” (Wendt, 1999, p. 162).

Ahora bien, como se han presentado tres niveles, estas definiciones se acomodan de manera perfecta a los niveles de la microestructura y la macroestructura, pero no así al nivel de la unidad. Sin embargo, la separación entre lo privado y lo colectivo es algo artificial en la medida en que las ideas pueden atravesar fronteras siempre y cuando encuentren una estructura interna favorable: “instituciones políticas, relaciones Estado-sociedad y los valores y normas inmersos en su cultura política” (Risse-Kappen, 1994, p. 187).

El origen de las ideas no es lo importante acá, lo es la manera en que esas ideas individuales se comparten y tienen una naturaleza colectiva, debido a que su transmisión obedece a procesos sociales. Más aún, las ideas

del actor también involucran las ideas que tiene sobre las ideas de los otros. De ahí que su carácter sea intersubjetivo —además de ubicarse en la cabeza de un actor dado, carácter subjetivo—, las ideas entran en relación cuando se piensa sobre el alter.

En esta medida, la categoría de rol nacional obedece a esta dinámica. Acá hay que alejarse un poco de la antropomorfización del Estado a la que recurre Wendt (1999) y rescatar a los individuos que se ocupan de tomar decisiones. Si el nivel de análisis es la estructura de la unidad, los actores que hacen parte e interactúan con ella se convierten en el elemento central, dado que las ideas tienen un carácter, precisamente, humano. Para Rosenau, el rol son “las expectativas actitudinales y conductuales que tienen aquellos que se relacionan con el que lo posee y las expectativas que este tiene de sí mismo” (1990, p. 220). Desde este parámetro, las diversas concepciones de rol nacional deben contener:

las propias definiciones de los tomadores de decisión de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y a las funciones, si acaso existen, que su Estado debe cumplir de forma regular en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado (Holsti, 1970, pp. 245-246. Cursivas del autor).

Los roles, entonces, se dan en dos dimensiones. Por un lado, se encuentran las ideas que funcionan para construir cierto tipo de identidad; es decir, aquellas que le permiten al sujeto entenderse como tal y que los otros lo entiendan. Por otro, se encuentran las ideas como acciones concretas y esperadas que le dan vida a ese rol. Por ello, los “roles son intersubjetivos y son, por ende, compartidos en sociedad como un todo” (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 7). En esta construcción mutua, se “enfatiza en la interacción entre la prescripción del rol del alter y el desempeño del rol del ocupante de una posición (ego) (Holsti, 1970, p. 239). En esta interacción, surgen normas, “estándares de conducta apropiada para los actores con una identidad dada” (Finnemore y Sikkink, 1998, p. 891).

Las ideas, entonces, tienen un carácter colectivo, está en su naturaleza y por ello, son útiles en tres campos importantes (Goldstein y Keohane, 1993). En primera instancia, las ideas se convierten en hojas de ruta que orientan las acciones de los actores o de las unidades; con base en esto y de acuerdo con lo planteado acerca del rol nacional, el efecto que tienen las ideas permite la elección, en el marco de una gama de alternativas, de una

que corresponda a dicho rol. Aunque este efecto puede considerarse como la acción que lleva a cabo un Estado autista (Wendt, 1999), como se mencionó arriba; el rol que puede asumir y desempeñar un Estado corresponde a un rol social, en la medida en que los roles, al ser ideas, se transmiten a través de un proceso de interacción y construcción mutua. Piénsese, por ejemplo, en roles como hegémón, potencia civil, defensor de derechos humanos, etc., estos no se conciben en el aire, sino que se construyen en la relación que se establece con el otro. Sin embargo, su análisis puede darse desde el nivel de la unidad.

En segunda instancia, las ideas pueden contribuir a lograr ciertos resultados en ausencia de un equilibrio único. Aunque esta afirmación siga los parámetros de la teoría de juegos, desde el lenguaje constructivista, implica que para conseguir la realización de acciones coordinadas por parte de diferentes actores es necesario que no solo los actores crean en algún resultado particular sino que todos deben creer que el resto cree en ese mismo resultado (Wendt, 1999). Precisamente, en las dinámicas de la relación internacional, puede que los actores no sepan cuál es el resultado óptimo de su interacción. Sin embargo, las ideas median y permiten que esos jugadores tengan una creencia sobre cómo se comportará el otro y así ajustar sus propias acciones. Este efecto coordinador incide en las posibilidades de cooperación entre ellos. En este sentido, el nivel microestructural, o relacional, permite observar este tipo de ideas y sus consecuencias.

En tercera instancia, cuando se institucionalizan, las ideas mismas proveen opciones de acción cuando no existen espacios para la innovación. Esto es, en el marco de las interacciones entre los actores, surgen ideas que, una vez sostenidas en el tiempo, generan cursos de acción que solo pertenecen a ese conjunto de ideas y no a otras. Sin entrar en mayor discusión, la idea de la soberanía, por ejemplo, hace posibles los conflictos territoriales modernos y, asimismo, en el marco de la evolución de esta idea, se hacen posibles los distintos cursos de acción para resolverlos. Este efecto que tienen las ideas se ubica por “fuera” de los Estados, aunque su creación obedezca a ellos. Por esta razón, las macroestructuras empiezan a configurarse como el determinante de ciertos tipos de conducta, en la medida en que son ideas institucionalizadas y, hasta cierto punto, independientes de los sujetos que les dieron vida. Aunque, como se mencionó arriba, no pueden ser completamente ajenas o estar aisladas de los actores y sus relaciones.

Una imagen en movimiento: los actores

Con estos presupuestos se empieza a despejar un poco el panorama. Sin embargo, todavía se debe ajustar un poco más el lente para poder abordar las distintas dinámicas, procesos y actores que intervienen en las relaciones entre Colombia y Brasil. Por esta razón, la lógica que se propone va desde el agente hasta la estructura y viceversa, toda vez que su relación es mutuamente constitutiva. En este sentido:

Los factores estructurales —como las instituciones o reglas— lógicamente tanto preceden como suceden a cualquier acción que las afecta; y que la acción —como una política— lógicamente tanto preceden como suceden a los factores estructurales que la condicionan (Carlsnaes, 1992, p. 260).

Un buen inicio es la definición de política exterior en tanto parte del nivel de análisis de la unidad. Hill propone que la política exterior es “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales” (2003, p. 3). Esta definición, aunque limitada, permite iniciar la discusión sobre qué cabe dentro del espectro de política exterior y qué no. El elemento central que se puede rescatar de esta conceptualización es que la política exterior tiene que ver con las acciones de un actor político independiente.

Con este parámetro se puede identificar una acción —o un conjunto de ellas— que parte de esta estructura unificadora. Y, al ser oficiales, no todos los miembros de esta colectividad pueden ejecutarla. Por ello, acciones internacionales de individuos o grupos de individuos que no hayan sido investidos con algún grado de autoridad o legitimidad, no podrían ser consideradas como política exterior.

Sin embargo, esta definición no alcanza a abarcar las dinámicas expuestas, pues los Estados no son autistas o autárquicos; y por ello, es imperativo reforzarla. Gyngell y Wesley parten de esta oficialidad y la complementan con la idea de que la política exterior es una política pública especial, en tanto no tiene una temática definida. Así, temas como la seguridad, pero también la cooperación educativa, científica o tecnológica, el medio ambiente, el comercio o el tránsito de personas a través de las fronteras, por nombrar algunas, hacen parte de la agenda de política exterior. Por último, al ser política, es un proceso que conlleva no solo la ejecución de una decisión, sino también el procedimiento de su escogencia y su evaluación (2003).

La política exterior, entonces, como proceso, permite ver las interacciones que se dan tanto al interior del propio Estado como las que se dan en la microestructura. Rosenau, en un artículo que tiene ya algunas décadas, exponía que la política exterior, como objeto de estudio, pasa por tres etapas: la fase iniciativa, la fase implementativa y la fase sensitiva (1968). La primera se refiere a todos los estímulos, tanto internos como externos, que obligan al Estado a iniciar la actividad de política exterior. La fase implementativa se refiere a la manera en que esos estímulos son canalizados en las estructuras internas del Estado hasta llegar a una acción (o conjunto de acciones) que traspasará su ámbito jurisdiccional. En esta fase se encuentran, entre otros, la ideología, el aparato burocrático, los recursos humanos y no humanos. Por último, la fase sensitiva se refiere a la manera en que el objeto —otro Estado o actor internacional, un grupo social no nacional o un orden internacional determinado— responde o reacciona frente a la acción concreta.

De ahí que el análisis de la política exterior involucre las estructuras de la unidad y la microestructura. En esta medida, el análisis de la política exterior “se fija en la interfaz entre las instituciones, agentes y reglas con el objetivo de mostrar cómo estos conducen a unas escogencias de política exterior hechas por los agentes colectivos conocidos como Estados” (Smith, 2001, p. 53).

Aquí se contemplan las dos primeras fases de Rosenau. Sin embargo, la política exterior también tiene un elemento que está relacionado directamente con la identidad y el rol. La identidad, en este contexto y de manera general, puede entenderse como el proceso de construcción de la nacionalidad y la “estatalidad” (Katzstein, 1996), y es a través de la política exterior que los agentes se autoidentifican (Steele, 2008). Así las cosas, la política exterior, al no ejecutarse en un vacío autárquico sino en un ambiente estructuralmente social, es decididamente relacional.

Entonces, la tercera fase de Rosenau, la sensitiva, incluye, por una parte, las reacciones del objeto al cual se dirige la acción pero, por otro, también implica una reacción del propio sujeto que la está llevando a cabo. Por ende, en la operación real, los límites de la unidad y la interacción se desdibujan.

En este nivel de unidad, y de acuerdo con la definición esbozada de política exterior, se pueden identificar ciertos actores que participan en este proceso. Aunque en la estructura política interna de los Estados puede haber múltiples actores políticos que buscan incidir en el curso de acción particular que deba tomar un Estado, es necesario tener en cuenta la diferencia

entre incidencia (o influencia) y capacidad para tomar decisiones. En el primer caso, los actores tratarán de acceder al proceso para hacer valer sus posiciones, pero no podrán tomar decisiones que representen al Estado en su conjunto. Acá tenemos, por ejemplo, a los gremios económicos, medios de comunicación, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, entre otros. Aunque pueden llegar a ser actores internacionales en su propio derecho, no se consideran agentes de la política exterior en tanto no cumplen con los requisitos de aquellos que sí tienen la capacidad de tomar decisiones en esta materia. Por ello, deberán recurrir a sus propias estrategias y recursos si quieren incidir en los actores que sí pueden tomar este tipo de decisiones, o utilizarlos para emprender acciones internacionales sin la mediación de su Estado.

Por su parte, los actores políticos que sí cuentan con la posibilidad de tomar decisiones pueden describirse como las unidades últimas de decisión en cuanto “tienen la capacidad de comprometer los recursos del Gobierno en los asuntos internacionales y el poder de prevenir que otras entidades dentro del Gobierno puedan abiertamente reversar su posición” (Hermann, 2001, p. 56). De acuerdo con esto, la oficialidad de la política exterior recae en este conjunto de actores y, generalmente, obedece a la rama ejecutiva del poder público. Aun cuando las otras ramas participan en el proceso, tanto en Colombia como en Brasil, el Ejecutivo es el actor predominante en la política exterior.

Ahora bien, esta unidad última de decisión no es monolítica ni única. Hermann propone tres tipologías que abarcan todas las morfologías que puede adoptar: el líder predominante, el grupo único y la coalición de múltiples actores autónomos. El primer tipo corresponde a una sola persona que es capaz de tomar las decisiones y no hay otro actor contestatario. El segundo tipo corresponde a un colectivo que pertenece a una sola organización y que individualmente no puede tomar decisiones, pues el poder recae en esta colectividad. Por último, el tercer tipo, aunque colectivo también, se diferencia del anterior en la medida en que la lealtad de sus miembros recae en entidades por fuera de la instancia propia de toma de decisiones y donde cada uno, por separado, no tiene la fuerza ni la capacidad para obligar a los demás a seguir un curso de acción determinado (Hermann, 2001). En cada Estado se presenta una sola unidad última de decisión. Sin embargo, dado que la política exterior es un proceso, no puede pensarse que las unidades sean siempre las mismas. Por ello, dependiendo del tema y del momento del

proceso pueden aparecer distintas unidades últimas de decisión. Lo que sí no puede ocurrir es que aparezcan dos tipos de unidad al tiempo.

A pesar de lo anterior, un fenómeno interesante y que demuestra la multiplicidad de actores que intervienen en la relación entre dos Estados es el de la paradiplomacia. Los procesos de globalización y de descentralización o federación (este último para el caso de Brasil) han hecho que aparezcan nuevos actores en la relación, investidos con un carácter de oficialidad aun cuando no puedan hablar en nombre de toda la colectividad. Esto se puede dar a través de dos procesos distintos. El primero, cuando el Gobierno nacional les da la plena autorización para llevar a cabo contactos internacionales; sin embargo, acá no se está planteando nada radicalmente distinto a la definición de política exterior explicada arriba.

En el segundo caso, estos actores se toman esta atribución sin consultarle al Gobierno nacional. En este sentido, “cuando un gobierno subestatal le da a sus representantes el mandato de negociar con otros actores internacionales” (Paquin, 2003, p. 621), se hace presente la paradiplomacia. Este fenómeno no desmiente lo expuesto arriba; por el contrario, lo complementa. Como se trata de Gobiernos, estamos hablando de la rama ejecutiva y por lo tanto la tipología de las unidades últimas de decisión también se pueden emplear en estos casos para identificar a los actores principales de dicha diplomacia. La diferencia estriba, principalmente, en dos elementos fundamentales: los temas que pueden tratar y la representatividad o el grado de compromiso en términos territoriales y poblacionales. En cuanto al primero, la temática que pueden desarrollar es limitada, en tanto ciertos elementos de la seguridad, por ejemplo, pueden ser de resorte exclusivo del Gobierno nacional. Por otro lado, solo pueden comprometer a su “estado” y no a todo el conglomerado social: el Estado, con mayúscula.

Más allá de la identificación de los actores, como se ha venido tratando en estas líneas, el elemento transversal son las ideas. Desde este punto de vista, el nivel individual de análisis, dentro del nivel de la unidad, empieza a cobrar vigencia, en la medida en que las diferentes creencias son esencialmente humanas. Por ello, la teoría del rol nacional permite observar la formación de la identidad de los Estados a partir del rol que le asignan sus líderes (sus unidades últimas de decisión) y las expectativas del cumplimiento de las acciones derivadas de ese rol. Máxime si se acepta que el contexto en el que se mueven los líderes es más subjetivo que objetivo.

Aunque los hechos sean considerados en bruto, la interpretación que le dan estos líderes puede llegar a ser diferente. En esta lógica, esta interpretación

se da a través de tres criterios distintos: gubernamental, político e internacional (Gyngell y Wesley, 2003). El criterio gubernamental hace referencia a la tipificación que se le da al evento en términos de los valores sociales o en cuanto a su naturaleza. Un fenómeno puede ser caracterizado como un problema de seguridad nacional o económico, o ambos, dependiendo de la manera en que estos líderes lo vean.

El segundo criterio es la forma en que ese fenómeno se relaciona con la ideología política de estos individuos, así como con los vínculos establecidos con los ciudadanos de ese Estado. Por último, el criterio internacional tiene que ver con la propia identidad de ese Estado en la arena internacional y las capacidades que se tengan, al igual que la manera en que se presenten estos elementos en el Estado o Estados involucrados, además de los compromisos establecidos internacionalmente.

Este nivel individual no se puede separar, como puede verse, de las estructuras internas y externas en las cuales está inmerso. Por esta razón, esta formación o construcción del rol nacional parte de un proceso tanto doméstico como internacional; así, la lógica expuesta por Putnam cobra mucho sentido. Los líderes, al definir ciertos cursos de acción, lo hacen en el marco de un juego de dos niveles (1988), en el que simultáneamente deben moverse en la “mesa de negociación” externa y en la interna. Las estructuras, entonces, expondrán los ambientes que son creados por los propios actores —domésticos e internacionales— y que, a su vez, los recrean.

La imagen en movimiento: las organizaciones y las instituciones

El rol nacional no puede entenderse como único y estático. Al contrario, puede ser múltiple y dinámico. Aunque se considera nacional, el rol obedece a un proceso político y, en cuanto político, no existe una única respuesta al interior del Estado sobre qué hacer, qué posición se deba ocupar y cómo interpretar los fenómenos internacionales (Cantir y Kaarbo, 2012). No se trata solo de la oposición del gobierno de turno, sino también de que en el interior del Ejecutivo pueden existir diferencias en este sentido. Este argumento, incluso se puede extender más allá de los mismos individuos, en la medida en que las organizaciones (y la cultura organizacional) hacen parte de estas estructuras.

Las diferencias surgen de las distintas misiones organizacionales que tienen las entidades del Estado. Así, un fenómeno puede ser definido como

un problema de seguridad por una de ellas, mientras que otra lo puede definir como un asunto económico y, una tercera, lo puede enmarcar dentro de la salud pública. En esta medida, en la relación entre los individuos y las estructuras, los desacuerdos aunque “pueden derivarse de las diferentes misiones organizacionales y de los incentivos personales y políticos, pueden también estar enraizadas en diferentes cosmovisiones que pueden incluir diferentes concepciones en el rol nacional” (Cantir y Kaarbo, 2012, p. 16).

De esta forma, la relación entre los individuos y sus estructuras, o entre los agentes y las organizaciones muestra que las aproximaciones estrictamente racionales a la política exterior o incluso a las relaciones internacionales son un camino que deben complementarse con otras herramientas teóricas. Esto es porque “la elaboración ‘racional’ de la política exterior puede ser invalidada por las entidades políticas a través de las cuales los tomadores de decisión deben trabajar” (Hudson y Vore, 1995, p. 217).

Ahora bien, las organizaciones y las instituciones son cosas distintas. Las organizaciones son colectivos de individuos que buscan alcanzar alguna meta que comparten. Por su parte, las instituciones son “restricciones humanamente inventadas para estructurar la interacción humana”, de ahí que “si las instituciones son las reglas del juego (...) las organizaciones son los jugadores” (Mantzavinos, North y Shariq, 2004, p. 77). Así pues, tanto las organizaciones como las instituciones se convierten en las estructuras de las que se ha hablado en estas páginas.

Las instituciones tienen un carácter fundado en ideas, en tanto al estructurar las interacciones, generan comportamientos particulares y expectativas sobre ese mismo comportamiento. Por ello, el rol, por ejemplo, se convierte en una institución. Además, estas instituciones pueden tener un carácter formal o informal. El carácter formal obedece a las reglas definidas de manera explícita, como las leyes, los procedimientos operativos estandarizados o las guías. En el marco de la política exterior, una parte del proceso obedece a estas instituciones formales.

Pero las instituciones también pueden tener un carácter informal. Esto es, que surgen de la interacción entre los individuos y por ello, están implícitas en esta relación. Las convenciones sociales, por ejemplo, hacen parte de este tipo de instituciones. Uno de los elementos más interesantes de las instituciones informales es que no necesitan de un tercero que las imponga o vele por su cumplimiento, en la medida en que, producto de esta interacción, son internalizadas por los propios actores.

Por supuesto, las instituciones y las organizaciones están íntimamente ligadas. Al ser colectivos, las organizaciones desarrollan instituciones en su interior —para incentivar conductas esperadas de sus miembros o evitar acciones que impidan el cumplimiento de sus objetivos— y al exterior —en su relación con otras organizaciones—. En esta medida, se tiene que las instituciones y las organizaciones se presentan tanto al interior del Estado como en las interacciones y en la macroestructura.

En el Estado se encuentran todas las organizaciones que intervienen en el proceso de elaboración de la política exterior: ministerios, presidencia, agencias especializadas, entre otras. En el marco de las interacciones, las mismas dinámicas que genera la relación se constituyen como instituciones y pueden ser formales o informales. Asimismo, se pueden desarrollar organizaciones en donde los Estados busquen alcanzar ciertos objetivos comunes, como el Tratado de Cooperación Amazónica o la UNASUR.

Por último, desde una perspectiva sistemática, también se encuentran estas estructuras, en la medida en que la relación entre Colombia y Brasil no es ajena a instituciones como la soberanía, la anarquía o principios aceptados como la no injerencia en los asuntos internacionales. En el ámbito de las organizaciones, podemos citar a la Organización de Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, entre otras, en la medida en que desbordan el carácter regional o bilateral de las organizaciones que surgen de las propias interacciones entre los dos Estados. En otras palabras, se encuentran en los tres niveles de análisis descritos arriba.

Ahora bien, la fortaleza de las instituciones radica en que pueden ser transmitidas a nuevos miembros de las organizaciones y pueden perdurar en el tiempo, lo cual se puede lograr a través de los mecanismos de reproducción que, a su vez, pueden ser de carácter organizacional o ideológico (Golob, 2003). Al ser formalizadas, las organizaciones encuentran la manera de seleccionar nuevos miembros, de resolver problemas y de atender sus propias necesidades de acuerdo con su misión y visión. Por ello, se empiezan a convertir en formatos rígidos cuyas lógicas deben ser mantenidas. De ahí que los cambios organizacionales sean difíciles de conseguir. Todos los miembros de estas organizaciones adoptan estas rutinas y procedimientos operativos estandarizados (Procedimiento Operativos Estandarizados [POE], en Allison, 1988) con el ánimo de cooperar entre ellos y atender a los estímulos que provienen del exterior de la organización. Los individuos comparten estas aproximaciones y se las enseñan a los nuevos miembros.

Por su parte, los mecanismos de reproducción ideológicos hacen referencia a ideas que son transmitidas de generación en generación. Acá desempeñan un papel preponderante la educación y los discursos que provienen del Gobierno (Golob, 2003) —construcciones de lenguaje que a su vez edifican realidades—. El patriotismo, las historias del país, la existencia de unas fronteras determinadas, entre otros, son algunos de estos mecanismos, que se van a perpetuar en el tiempo. Por ejemplo, “la historia no puede ser reducida a la recurrencia perpetua de la igualdad, el conflicto y el balance. La historia es un proceso de cambio que deja una huella en la identidad del Estado” (Katzenstein, 1996, p. 23).

Las instituciones y las organizaciones, al encarnar ideas, permiten que los individuos las recreen. Es un efecto espejo en donde los individuos las desarrollan y a la vez se ven reflejados en ellas. Este proceso de institucionalización de las ideas es el que va a permitir que los paradigmas políticos se normalicen (Hay, 2006); pues es cuando se asumen como dados y no se cuestionan. De ahí que la conceptualización de estos paradigmas políticos como ideas permita ver sus efectos, y también su propia construcción.

La imagen revelada

En las Relaciones Internacionales existen diferentes maneras de aproximarse a los diversos fenómenos que conforman su objeto de estudio. La propuesta que se ha desarrollado acá parte de la premisa de que existen elementos que trascienden los distintos niveles de análisis en los que se enfocan los exámenes de la realidad internacional. Sin embargo, esta realidad no puede entenderse con una aproximación exclusivamente objetiva, pues las relaciones entre individuos o colectivos están mediadas por la misma construcción que hacen los actores de esa realidad. De ahí que, elementos considerados como objetivos, como la anarquía, sean el producto de las relaciones entre los mismos Estados y no una característica aséptica de un sistema que se construye a partir de las interacciones entre sus partes.

Esta subjetividad implica el acercamiento al rol de las ideas, en la configuración de los actores —su identidad— y en el resultado de las interacciones que tienen. Las ideas, como fenómeno y como instrumento de análisis, son transversales a esta aproximación, en la medida en que, por un lado, se manifiestan en cada uno de los niveles de análisis explicitados: unidad, interacción y macroestructura.; por otro, en que, gracias a estas ideas, los niveles están íntimamente relacionados y son consecuenciales.

Dicho de otra forma, la macroestructura, la identidad, los intereses y la política exterior se influencian entre sí, debido a que se constituyen mutuamente en conexiones múltiples. De ahí que, por ejemplo, el nivel de unidad permita entender el porqué de una acción particular en un tiempo específico. Aunado a esto, esta acción no se hace en el vacío, además de tener una intencionalidad fijada por las unidades últimas de decisión. El entrecruzamiento de estas acciones enmarca el desarrollo de una relación bilateral, en este caso la de Colombia y Brasil. Por último, el conjunto de todas estas relaciones, que incluyen a otros Estados, construirán el sistema internacional como un todo. Así pues, cada nivel se encuentra ligado con los otros.

Por último, la metodología que se sugiere seguir es la lógica del procedimiento de congruencia (Rosati, 1995). Esto puede hacerse a través del establecimiento de los niveles de covariación entre las ideas y los resultados encontrados (Goldstein y Keohane, 1993). Es necesario poder hacer explícitas las ideas, bien sea en la construcción del rol nacional y en la definición y ejecución de acciones particulares; en el resultado de las interacciones entre los Estados; o en los paradigmas que los definen como tales.

Referencias

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.* Buenos Aires: Gel.
- Bull, H. (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics.* New York: Columbia University Press.
- Cantir, C. y Kaarbo, J. (2012). Contested roles and domestic politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory. *Foreign Policy Analysis*, 8, pp. 5-24.
- Carlsnaes, W. (1992, septiembre). The agency-structure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, 36 (3), pp. 245-270.
- Ferguson, Y. H. y Mansbach, R. W. (1991). Between celebration and despair: constructive suggestions for future international theory. *International Studies Quarterly*, 35 (4), pp. 363-386.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52 (4), pp. 887-017.
- Goldstein, J. y Keohane, R. O. (Eds.). (1993). *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions, and political change.* Nueva York: Cornell University Press.
- Golob, S. R. (2003). Beyond the policy frontier. Canada, Mexico, and the ideological origins of NAFTA. *World Politics*, 55 (3), pp. 361-398.
- Goodin, R. y Tilly, C. (Eds.). (2006). *The Oxford handbook of contextual political analysis.* Oxford: Oxford University Press.
- Gyngell, A. y Wesley, M. (2003). *Making Australian foreign policy.* Port Melbourne: Cambridge University Press.
- Hay, C. (2006). Constructivist institutionalism. En Rhodes, R., Binder, S. H. y Rockman, B. A. (Ed.), *The Oxford handbook of political institutions* (56-74). Oxford: Oxford University Press.
- Hermann, M. G. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3 (2), pp. 47-81.
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy.* New York: Palgrave Macmillan.
- Holsti, O. R. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14 (3), pp. 233-309.
- Hudson, V. M. (2007). *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory.* Lanham y Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hudson, V. M. y Vore, C. S. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), pp. 209-230.
- Jepperson, R. L., Wendt, A. y Katzenstein, P. J. (1996). Norms, identity, and culture in national security. En Katzenstein, P. J. (Ed.). *The culture of national*

- security. Norms and identity in world politics* (33-75). New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P. J. (1996). Introduction: alternative perspectives on national security. En Katzenstein, P. J. (Ed.). *The culture of national security. Norms and identity in world politics* (1-32). New York: Columbia University Press.
- Krasner, S. D. (Ed.). (1983). *International regimes*. New York: Cornell University Press.
- Kubálková, V. (2001). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En Kubálková, V. (Ed.) *Foreign policy in a constructed world* (pp. 15-37). New York: M. E. Sharpe.
- Mantzavinos, C., North, D. y Shariq, S. (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspective on Politics*, 2 (1), pp. 75-84.
- Paquin, S. (2003). Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36 (3), pp.621-642.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), pp. 229-264.
- Risse-Kappen, T. (1994). Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the Cold War. *International Organization*, 48 (2), 185-214.
- Rosati, J. (1995). A cognitive approach to the study of foreign policy. En Neack, L., Hey, J. A. y Patrick, H. (Eds.). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*.
- Rosenau, J. (1968). Comparative foreign policy: fad, fantasy or field? *International Studies Quarterly*, 12 (3), pp. 296-329.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in world politics*. New York: Princeton University Press.
- Smith, S. (2001). Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. En Kubálková, V. (Ed.). *Foreign policy in a constructed world*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Steele, B. J. (2008). *Ontological security in International Relations. Self-identity and the IR state*. Londres: Routledge.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46 (2), pp. 391-425.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

*II. Aspectos históricos y
presidencialismo en la relación
binacional*

Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia en el periodo 1990-2011

.....
Oscar Granados Erazo*

Introducción

Las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia, a pesar de su cercanía geográfica, han sido distantes e indiferentes. Brasil con una estrategia de política exterior caracterizada por una herencia diplomática y Colombia con una estrategia incipiente tienen la posibilidad de enlazar sus objetivos de política exterior y obtener beneficios mutuos, más allá de procesos competitivos, donde Brasil considerablemente lleva la delantera por diferentes parámetros que establecen el poder de un país en el sistema internacional.

Esta es una de las razones por las cuales la institucionalidad de la política exterior de un país como Brasil sobresale sobre la de Colombia, y obtiene ventajas más allá de los factores de poder. La institución de la diplomacia brasileña, Itamaraty, cuenta con una herencia y un linaje construidos desde los tiempos del Barón de Rio Branco (Granados, 2009, p. 53; Lafer, 2002, p. 20), soportados sobre una estructura cultural cohesionada y sustentable, una identidad colectiva a partir de la cual Brasil logró integrar y relacionar diferentes herencias culturales, sociales y étnicas; y se evitó su diferenciación en antagónicas minorías, que hubieran podido terminar luchando por

* Oscar Granados es profesor asociado del Departamento de Comercio Internacional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano en Bogotá, Colombia.

su autonomía ante la nación (Ribeiro, 1995, p. 16). Este fue un proceso de identidad muy diferente al de Colombia.

El territorio brasileño y colombiano, en gran parte de la era colonial, eran un archipiélago de implantes coloniales, apartados y aislados unos de otros por largas distancias. Pero rápidamente Brasil creó una red de intercambio comercial que era la base económica de la unidad nacional (Ribeiro, 1995, p. 134), gracias a la ampliación de un territorio en cabeza de los mismos brasileños, los *bandeirantes* (Schilling, 1978, p. 18).

Posteriormente se cohesionó la identidad colectiva y con el tiempo se formó un espacio histórico, donde la tierra, la cultura y la población se han influenciado mutuamente de forma benéfica, a lo largo de varias generaciones, y han configurado un pueblo autónomo, una nación unificada y unietnia con su propia identidad: la brasileña (Ribeiro, 1975, pp. 17-94; 1995, pp. 109-13).

Esa identidad colectiva logró mantener cohesionado el territorio de la América portuguesa durante el siglo XIX, tiempo durante el cual las provincias gozaron de autonomía y llegaron nuevos militares y jóvenes educados que buscaban direccionar la estructura política de Brasil y acabar con la esclavitud y la monarquía (Granados, 2006, p. 31). Mientras tanto, Colombia buscaba forjar la estabilidad política y social de su territorio de forma centralizada.

A inicios del siglo XX, Colombia no contaba con un constante flujo de capitales internacionales, común en la región. Brasil con la llegada de capital, crédito y banqueros extranjeros, logró la ampliación y extensión de la frontera productiva, que para algunos historiadores fue un proceso impositivo por parte de los banqueros (Dean, 2000, pp. 346-7), y no un complemento necesario, no dependiente sino estratégico, para el avance brasileño (Granados, 2009, p. 62). Asimismo, Brasil implementó una diplomacia de tradición portuguesa y de escuela, en contraste con la de Colombia, accidental y descocida, confiada a homenajes políticos y a confluencias partidistas (Calmon, 1939, p. 127).

La diplomacia brasileña forjaba su política internacional con base en tres objetivos: consolidación de fronteras, prestigio internacional y consolidación del liderazgo en Suramérica (Barros, A., 1983, p. 1; Burns, 1966, p. 204; Santos, L. C., 2005, p. 188). A este esfuerzo se sumaban los logros de los cancilleres Bocaiúva, Amaral y Barón de Rio Branco, al progreso desarrollista de la economía, así como la coherencia y el sentido continental al que Itamaraty se

había mantenido fiel y alejado de la corrupción (Drekonja, 1982, p. 30; Granados, 2009, p. 53; Pereira, Azambuja y Ricupero, 1989, p. 28).

Brasil dimensionaba su territorio y Colombia trataba de salvaguardarlo ante las arremetidas secesionistas, los intereses externos y las imprecisiones diplomáticas. Al mismo tiempo se presentaba un constante choque de intereses expansionistas entre Argentina y Brasil por la salida al Pacífico y los recursos naturales bolivianos (Bandeira, 2006, p. 15) (Hilton, 1980, pp. 350, 358). Con la llegada de Vargas, se consolidaron los parámetros del nacionalismo económico y del capitalismo industrial brasileño desde un esquema de Estado desarrollista (Sallum Jr., 2000, p. 745), con un plan de autosuficiencia nacional de materias primas y bienes de capital, que lo convertiría en una estructura industrial progresista de talla mundial, a partir de su propia coalición e ideología *nacional desarrollista*, desde el Plan Salte de Dutra y el Plan de Metas de Kubitschek (Jaguaribe, 1985, p. 21) (Martins, 1974, p. 299), hasta la creación de Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Esto se conectaba con la acción diversificada y multilateral de sus relaciones internacionales, con propuestas propias como la *Operação Pan-americana*, definida desde una conciencia latinoamericana (Caicedo, 1961, pp. 369-87); con la promoción de la paz en Angola y el Sinaí; y el uso de los trabajos del Instituto Superior de Estudios Brasileños como referente para ingresar de forma activa a los No-Alineados (Drekonja, 1983, p. 39; Santos L. C., 2005, p. 196; Vigevani y Cepaluni, 2007, p. 1318).

La dictadura militar enfocó sus relaciones internacionales en beneficiar la inversión extranjera en actividades productivas vinculadas con el mercado interno y las ramificaciones subimperialistas en la región (Furtado, 1981, p. 31; Keen y Wasserman, 1986, p. 363; Martins, 1974, p. 313). La política internacional se alineó con los Estados Unidos y mostró el desinterés por los vecinos suramericanos y los países subdesarrollados (Hirst, 1984, p. 422) durante los primeros años, pero al cumplirse los objetivos de industrialización y debido a la crisis de la deuda de 1982, la estrategia brasileña se reorientó en la construcción de un proyecto de inserción internacional autónomo (Hirst y Soares de Lima, 1990, p. 62), que redujera la marginalización y reorientara la herencia diplomática. Se alejó de las decisiones de Estados Unidos en asuntos regionales, como Nicaragua, El Salvador y Haití, a pesar de ser una región que históricamente había estado sujeta al poder estadounidense y a los altos niveles de influencia cultural y económica (Bandeira, 2006, p. 19; Soares de Lima y Hirst, 2006, pp. 22-33).

Mientras tanto, Colombia profundizaba la Doctrina Suárez y los vínculos con Estados Unidos de forma irrestricta, a pesar de los intereses de algunos cancilleres de diversificar las relaciones internacionales.

Aunque la profesionalización de Itamaraty fue un proceso lento que sobrepasó la selección diplomática entre jóvenes de la élite, se fue estableciendo como un cuerpo diplomático independiente, profesional y bien formado: “la juventud dorada” (Barros A., 1983, p. 2), que se convirtió en su sello característico, tanto en el escenario local como internacional, legitimando su desempeño y con una capacidad burocrática suficiente para gestionar los diferentes esquemas políticos, el ideal era “identificar el trabajo diplomático con la defensa del interés nacional” (Hirst y Soares de Lima, 1990, p. 67); lo que conllevó a que los militares trasladaran a los funcionarios de la Cancillería a otros cargos de la burocracia brasileña (Drekonja, 1983, p. 39).

La estrategia de política exterior de Brasil muestra una estructura definida históricamente por una dinámica, consistente con su identidad, sus objetivos, sus intereses y su personal. Colombia, por el contrario, no ha contado con un esquema similar, su institucionalidad y competitividad ha sido un proceso muy lento, que como menciona Granados (2012, p. 185), no ha avanzado lo suficiente como para desarrollar una estrategia de política exterior independiente y de largo plazo, apartada de la autosuficiencia que se genera por la centralización del poder y la diplomacia presidencial.

De lo anterior se establece que las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia no son un proceso entre iguales. Primero, porque Brasil tiene un marco definido de política exterior y un estrategia independiente de largo plazo. Segundo, existe una diferencia en la estructura económica y la diversificación productiva y de mercados. Tercero, los intereses económicos colombianos difieren de los brasileños, estos últimos se sustentan en la seguridad energética, la estabilidad macroeconómica y la acumulación estratégica de reservas internacionales. Cuarto, el enfoque de la política exterior brasileña es diversificado geográfica y temáticamente, mientras que el colombiano se resume en una relación centralizada con los Estados Unidos y una tímida e inconsistente política de diversificación temática y geográfica. Y finalmente, una diferencia poblacional y territorial.

Estas desigualdades permiten establecer los lineamientos generales de las relaciones bilaterales y entender por qué el avance de Colombia es lento y porqué hay una indiferencia relativa por parte de Brasil.

En este capítulo se establece, desde una interpretación histórica, el hecho de que Colombia no cuente con una estrategia definida de política exterior de largo plazo hacia Brasil, debido a la desconfianza histórica, la diferencia diplomática y la influencia de Estados Unidos. En la primera sección se estudia la influencia de la dimensión diplomática de Brasil y en la segunda se identifica el círculo de desconfianza que ha caracterizado la historia diplomática entre los dos países. En la tercera sección se establecen algunos de los elementos que profundizaron el distanciamiento desde 1990; luego se plantea la importancia de transformar las relaciones bilaterales desde la seguridad a la diplomacia económica; y por último se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

Dimensión diplomática de Brasil

América Latina tendría que inclinarse ante lo que Brasil se decidiera a hacer.

RICHARD NIXON

Brasil determinó su identidad colectiva a partir de un proceso de interacción, intercambio e interdependencia entre sus pobladores, que forjaron una homogeneidad y un destino común construido en el tiempo. Ello sirvió para determinar los intereses económicos y los elementos característicos que los diferencian de las demás naciones del mundo. Por ende, la cultura encontró una importante resonancia en la vida política brasileña, ya que es la base de las ideas para constituir la identidad, los intereses y por ende el comportamiento (Hilton, 1980, p. 341; Wendt, 1999, p. 104).

Esa identidad, por otro lado, permitió institucionalizar la política exterior brasileña desde los primeros años del siglo XX, fundamentada sobre los intereses de los brasileños y no en la estructura política de turno. La evolución de los intereses y la reinvenCIÓN de la política exterior se fundamentaron sobre tres variables, que se fortalecieron a pesar de la dictadura, a saber: la redefinición de las relaciones con Estados Unidos, la neutralidad ideológica y la aproximación al Tercer Mundo (Hirst, 1984, pp. 426-7; Santos, L. C., 2005, p. 185).

En resumen, Brasil llevó su identidad al sistema internacional, el cual está basado en un esquema relacional, de ideas y conocimiento común y en una estructura de roles (Velosa, 2012, p. 45; Wendt, 1999, p. 161), que determinan la importancia dentro del mismo de los Estados y posiblemente,

sea el que establezca la distribución del poder, aunque aún prevalecen las capacidades materiales que determinan la superioridad de actores globales establecidos y emergentes (Flemes, 2009, p. 161). Esa identidad y esas ideas, han estado acompañadas de la capacidad material, que no define los intereses pero que los fortalece, para interactuar con los demás Estados.

Aunque algunos lo enmarcaban en la tesis del subimperialismo (Marini, 1972, p. 15; Zircker, 1994, pp. 115-7), y en las últimas décadas en el capitalismo global (Flynn, 2007, p. 24), Brasil ya contaba desde el siglo XX con unos objetivos claros de política internacional a corto y largo plazo, una posición intermedia entre los países desarrollados y subdesarrollados, tenía una economía diversificada con limitantes en su mercado interno, y una capacidad semiautónoma en cuanto a sus relaciones internacionales se refiere.

Todo ello descansa sobre los parámetros de la identidad nacional y su estrategia de política exterior, que definen su identidad internacional y que le facilitaron avanzar y construir sus pretensiones internacionales. Aquí aparece un punto esencial y es determinar cómo se maneja esa dualidad entre la identidad de un país en desarrollo y la identidad de un país aspirante a gran potencia (Hurrell, 2006, p. 19).

Es en la forma en que se encausa la capacidad material y en la manutención de la personalidad del Estado, a partir del concepto de soberanía, tanto interna como externa, donde se crea una brecha entre el derecho de hacer algo en el sistema internacional y la habilidad para ejercer ese derecho (Wendt, 1999, p. 208). De esta manera, Brasil posiblemente desee que la dimensión de su identidad sea tal, que logre fortalecer sus capacidades para ejercer ese derecho a nivel regional y global, y así pueda convertirse en una autoridad legítima e igualitaria en Latinoamérica, África y posteriormente en el sistema internacional.

Brasil integra su identidad con cuatro grandes intereses nacionales que determinan su acción en el sistema internacional, a saber: la supervivencia como estado, la autonomía, el bienestar económico y su autoestima colectiva. A partir de estos elementos, se establece la estrategia para desarrollar su rol y para interactuar dentro del sistema internacional. A su vez, busca integrarlos e internacionalizarlos con sus propósitos de seguridad energética, comercio exterior, ciencia y tecnología, estabilidad macroeconómica, acumulación de reservas internacionales, inversión extranjera e integración económica.

Brasil emplea su política exterior para buscar la expansión, innovación y seguridad energética, y Latinoamérica es esencial en ese proceso. Ejemplo

de esto fue la solución de sus dificultades energéticas durante las décadas de 1980 y 1990, a partir de la relación con México y Venezuela, que llevaron a la cooperación energética entre sus empresas públicas, Petrobras, Pemex y PDVSA; y a la creación, en 1985, del esquema Petrolatin (Wilhelmy, 1986, p. 73). Así como los objetivos de integrar energéticamente la región.

La consolidación de su capacidad exportadora, la inversión extranjera y una base industrial que no tiene rival en Suramérica (Sorger y Dymond, 1997, p. 37), le facilita la acumulación de recursos para otras actividades económicas, políticas y militares, y así convertirse en eje de la evolución de América Latina y tomar parte en la definición de los parámetros de los sistemas regulatorios internacionales o buscar una reforma del sistema financiero internacional (Granados, 2011, p. 62).

Esto se conecta con la promoción de los procesos de integración en busca de la ampliación de sus fronteras económicas, como el MERCOSUR. El objetivo de aumentar la integración y fortalecer las relaciones con los países de la región parte de la posición de no alineamiento con los Estados Unidos (Hirst, 1984, p. 432), la cual perjudicaría el avance de la economía brasileña, razón por la cual, la integración institucional del MERCOSUR va más allá de perseguir ventajas en la liberalización comercial y ha incluido motivos políticos y de seguridad (Bulmer-Thomas y Page, 1999, p. 76), que están siendo trasladados a esquemas como UNASUR.

Así, Brasil utiliza a Latinoamérica como trampolín para fortalecer su estrategia global, buscando proteger los términos de intercambio, un tipo de cambio competitivo, y en general, la sostenibilidad de un equilibrio macroeconómico que le permita aprovechar la riqueza de recursos naturales que tiene a su disposición, la acumulación y la generación de valor económico. El último objetivo es que el país se mantenga en una senda de crecimiento y desarrollo que le permita avanzar más rápido en los escenarios multilaterales y relativizar las asimetrías políticas globales (Soares de Lima y Hirst, 2006, pp. 25-6; Sorger y Dymond, 1997, p. 49; Vaz, 2004, p. 147).

Todo esto se integra con la seguridad nacional, un interés designado como un objetivo político distingible de otros, que tiene un carácter multidimensional (Buzan, 1991, p. 173) (Wolfers, 1952, p. 482), y que se concibe no solo como una herramienta vital para el mantenimiento de una identidad y de una estructura de normas que le den relevancia dentro del sistema internacional, sino como un instrumento para lograr su objetivo de proteger su seguridad económica y sus fronteras. Esta visión ya la establecía en 1974 el Jefe de la División de Fronteras de Itamaraty, Teixeira Soares: “la

frontera brasileña es dinámica y lejos de la concepción lineal de otros tiempos”, aunque la frontera con Colombia “estaba muerta”, los intereses brasileños en ese momento se concentraron en “las fronteras vivas de Argentina, Uruguay y Paraguay” (Soares, 1970, 1974, p. 3).

De esta forma, la estrategia de defensa busca su posicionamiento desde el *Amazonas Azul*¹, los puntos estratégicos de Vitoria en el norte, Santos en el Sur hasta el Atlántico sur y en general, en el hemisferio (Martynov, 2011, p. 31). Brasil establece su dimensión continental, su disponibilidad de recursos naturales, su diversidad geográfica, sus zonas económicas exclusivas y su plataforma continental, como elementos determinantes y geoestratégicos para el planeamiento de su política de defensa nacional, complementado con alianzas y compras internacionales de tecnología militar, que fundamentan su objetivo de avanzar como potencia regional, pero que están destinados más a la defensa nacional que a ambiciones regionales y globales (Brands, 2011, pp. 31-2).

Brasil pretende convertirse en un armonizador de intereses, busca tener una posición neutral y de liderazgo en los eventos regionales, y contar con credibilidad internacional. Aunque el tamaño de Brasil es una preocupación latente por parte de los países de la región, debido a los efectos que puedan llegar a tener sus políticas y acciones, además existe la incertidumbre sobre si la integración política y económica es en verdad lo mejor para la región (Brands, 2011, p. 37; Selcher, 1984, p. 298).

Los orígenes del círculo de desconfianza

Viniendo como viene el representante diplomático de un país tan poderoso e imperialista como Brasil, es para inspirar los más serios temores respecto de la conducta futura de aquella nación para con nosotros.

ANTONIO JOSÉ URIBE

Desde el rechazo de la invitación de Bolívar a la Conferencia Latinoamérica de 1826, por la desconfianza que suscitaba al imperio brasileño una nación democrática (Brigard, 1919, pp. 6-7), las relaciones bilaterales se han

¹ En los últimos años este objetivo se ha fortalecido aún más por publicaciones que denuncian intenciones externas de convertir el Amazonas en Patrimonio de la Humanidad y, de pleno derecho, de todas las poblaciones del mundo. En 2007, la Agencia Brasileña de Inteligencia público un reporte especial que manifestaba que los Estados Unidos tendrían el objetivo de invadir la Amazonía desde las bases colombianas (Martynov, 2011, p. 29).

caracterizado por la distancia y la desconfianza, y en sus inicios se concentraron en la necesidad de definir la frontera, donde Brasil ya avanzaba y se alejaba del límite pactado entre las coronas de España y Portugal (Quesada, 1920, p. 276).

Para el siglo XIX, la soberanía colombiana en las fronteras terrestres era marginal, debido a la alta concentración del poder en Bogotá y a la naturaleza de las relaciones socioeconómicas internacionales, fundamentadas espacialmente en las costas marítimas (Corpes de Orinoquia, 1994, p. 339). En estas condiciones, en julio de 1853 se firmó el Tratado Lleras-Lisboa con serios desaciertos, y donde Brasil aprovechó la anarquía al interior de Colombia y lo distante y desconocido del territorio, para obtener concesiones, que además le serían útiles en futuras negociaciones.

Este tratado no fue aprobado por el Congreso de la Nueva Granada, pero en su perfeccionamiento se vería influenciado por los tratados que ya había firmado Brasil con Venezuela (1859), Perú (1851 y 1874) y Ecuador (1904). Estos dos últimos habían reconocido como frontera la línea Apaporis-Tabatinga, lo que permitió que se le reconociera a Brasil dominio sobre territorios colombianos, poniendo en duda los derechos y títulos que tenía Colombia sobre esta región (Cavalier, 1997a, pp. 58-64). Esta situación afectó la proclamación definitiva de las fronteras, a pesar de los intentos fallidos de 1868-1870 y de 1880-1882, y facilitó la incursión territorial brasileña entre 1904-19055, apoyada por la imprecisión de los diplomáticos colombianos. Así, Colombia perdió más de 150 000 kilómetros cuadrados, que hoy conforman parte de los municipios de São Gabriel da Cachoeira, Japurá, Santo Antônio do Içá, Amaturá, São Paulo de Olivença y Tabatinga, en el Estado del Amazonas brasileño. Se había reconocido la ocupación de hecho brasileña, como el título que servía de fundamento a sus pretensiones, a pesar de las protestas de algunos diplomáticos neogranadinos y las grandes diferencias con el Tratado de 1977 (Cavelier, G., 1997b, pp. 78-80) (Vasquez, 2000, p. 473).

Finalizada la guerra de los Mil Días y superada la pérdida de Panamá, se retomaría la negociación fronteriza. La definición de la frontera se logró con el Tratado Vásquez-Martins, el 24 de abril de 1907, que se mantenía en espera por los litigios con Perú y Ecuador, pero en donde claramente prevalecería la influencia internacional brasileña a favor de estos para obtener los territorios, que eran fácilmente colonizables desde sus grandes centros poblacionales (Uribe, 1928, p. 89). También se firmó el Tratado García-Manzabeira que definió Límites y Navegación Fluvial, el 15 de noviembre de 1928, esto perfeccionaba la frontera y permitía la libre navegación por los

ríos Amazonas, Caquetá-Japurá, Putumayo-Içá, así como la confirmación de la línea Apaporis-Tabatinga (Cavelier G., 1997b, p. 202).

En diciembre de 1930 se instalaría en Río de Janeiro la Comisión Mixta de Límites entre Brasil y Colombia, y a partir de julio de 1931 hasta 1936 se haría el levantamiento de los hitos que demarcarían la frontera con cinco líneas rectas que no corresponden a ningún límite arcifinio (Laverde, 1964, p. 2, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1940, pp. 14-39).

Brasil, desde la misma Operación Panamericana, buscaba que América Latina aportara en el equilibrio de fuerzas a nivel global y en el fortalecimiento de la unidad continental (Caicedo, 1970, p. 474). Por eso fue uno de los promotores y principal benefactor, con Estados Unidos, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Así, Colombia se encontraba ante el liderazgo de dos países con los cuales podía avanzar sin contratiempo, obtener beneficios políticos y económicos, y conducir a un equilibrio en sus relaciones. Sin embargo, la Revolución cubana de 1959 trasladó las relaciones de Colombia y Estados Unidos al escenario internacional (Randall, 1992, p. 221). Colombia se convirtió en un socio que aceptaba los intereses estadounidenses y sus propuestas de cooperación, lo cual lo alejó de Latinoamérica. Estos hechos incrementaron la desconfianza de Brasil ante la arremetida de Estados Unidos en la política exterior colombiana, y aunque Brasil mismo estaba alineado con los Estados Unidos, tenía claridad de que necesitaba avanzar de forma independiente en el escenario internacional como objetivo de largo plazo. Su vinculación con los Estados Unidos tenía un propósito económico de industrialización y político, para respaldar sus acciones en la región que afectaran su identidad nacional.

Ante esta situación, Colombia daría un alto en el discurso en relación con su vinculación excesiva con los Estados Unidos, en 1967, cuando Lleras Restrepo avocaba por una universalización de la política exterior colombiana, influenciado por su Canciller, López Michelsen, que propendió por la independencia, la multilateralización y la visión de tener funciones de un poder medio (Randall, 1992, p. 243). Con la llegada a la presidencia de López Michelsen, llegó la doctrina de diversificación de la agenda, planteada también por Vásquez Carrizosa. Esta fue seguida por el Canciller Uribe en el periodo de Turbay y el Canciller Lloreda en el periodo Betancourt. Así, Colombia se acercaba a una política exterior multilateral e iniciaba su vinculación al Movimiento de los No-Alineados (Drekonja, 1983, pp. 81-84).

A pesar de esto, durante estos años Colombia vio a Brasil como otro productor de café con el que podía avanzar en los acuerdos internacionales

y que le serviría de aliado en la defensa del pacto cafetero; pero con el que mantenía una relación con información precaria y estereotipada, como menciona Ramírez (2007, p. 135). Su relación se limitaba a esto y a los pequeños avances que se presentaban en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, que se firmó en julio de 1978.

Durante el periodo de Betancourt se buscó en vano el fortalecimiento del comercio, ya que desde el periodo presidencial de Turbay se mantenía una diplomacia subordinada a los Estados Unidos en términos económicos, tecnológicos y militares (Ardila, 1991, pp. 201-2; Bagley y Tokatlian, 1987, p. 154). Mientras tanto, Brasil se convertía en un país autosuficiente en sus requerimientos armamentísticos y no necesitó estar vinculado a algunas de las líneas políticas de la Guerra Fría, creando una poderosa industria militar (Pang, 1995, p. 148) y ampliando la frontera productiva.

Con Barco, se estableció a Brasil como referente económico para avanzar en Latinoamérica y como ejemplo para organizar la diplomacia colombiana (Pardo y Tokatlian, 1988, p. 217). Los objetivos de acercamiento con Brasil no estaban definidos por una estrategia clara, estaban enmarcados en la diversificación no ideologizada de las relaciones internacionales, enfocada en buscar apoyo en el tema de narcotráfico para trasladarlo a la esfera multilateral (Pardo y Tokatlian, 1988, p. 218). Por su parte, los brasileños, que tenían claridad en sus intereses nacionales, iniciaron el acercamiento y la ampliación de la cooperación en los asuntos energéticos y mineros, buscando la sostenibilidad de su seguridad energética y lograron el apoyo de Colombia en sus objetivos nucleares en la visita de Sarney a Bogotá, en febrero de 1988. Esto, a pesar de la inconsistencia de Colombia en su Plan Energético Nacional que combinaba un limitado poder negociador, una profunda influencia estadounidense, un potencial energético y una incapacidad para transmitirlo a la región latinoamericana, algo que se había planteado en ALADI, con el objetivo común de contribuir a la integración y la seguridad energética regional (Cavelier, G., 1997c, p. 364; Drekonja, 1982, pp. 165-9).

Entonces ya se escuchaban voces que solicitaban el diseño de una política internacional atendiendo a criterios pragmáticos y que buscara el beneficio del interés nacional (Fernandez de Soto, 1992, p. 32), pero la dinámica propia de la Cancillería no lograba avanzar hacia nuevos esquemas relaciones que le permitieran aprovechar los avances internacionales de Brasil, dada la estrecha cercanía con los Estados Unidos. Aunque en los asuntos multilaterales, Brasil y Colombia ya se acercaban para subsanar y apoyar

asuntos hemisféricos, se mantenía la inconsistencia, la falta de continuidad y la desconfianza entre los dos países.

Bienvenidos al futuro de la continuidad

*El siglo XIX fue la era de Europa,
el XX fue la era América y el XXI
será la era de Brasil.*

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Con los cambios en el sistema internacional y el proceso de apertura, el periodo Gaviria, en cabeza de su Canciller Jaramillo, hablaba de la importancia de pasar de la diplomacia tradicional a la diplomacia integral y de darle a la integración latinoamericana una dimensión completa y factible (Jaramillo, 1991, pp. 16-19), propuesta que no avanzaría sustancialmente, debido a la imposibilidad de definir unos objetivos precisos y de largo plazo en la política exterior hacia Suramérica y mucho menos de forma bilateral con Brasil.

Los escenarios multilaterales que en el pasado habían acercado a Colombia y Brasil, esta vez los distanciaba. Fue ante la 45^a Asamblea General de Naciones Unidas donde Gaviria hizo que la confianza se debilitara de nuevo, al mencionar que: “Colombia se caracterizaba por poseer una de los grados de diversidad biológica más significativos del mundo (...). Ese patrimonio lo entendemos como propio pero también como de toda la humanidad” (Gaviria, 1992, p. 78), algo que estaba en contravía con la estrategia de seguridad nacional brasileña frente al Amazonas. Este impasse fue subsanado en la Cumbre presidencial de los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, celebrado en Manaos en febrero de 1992, donde Gaviria mencionó:

nos unimos en reflexión para presentarle una posición propia y común sobre el futuro de una región que es crítica para nuestras naciones (...).

Y esto es trascendental por cuanto con crecientes énfasis se escuchan voces en los países industrializados que aspiran y pretenden intervenir en las políticas de conservación y desarrollo de la Amazonía (Gaviria, 1992, pp. 373-4).

Gaviria visitaría Brasil en septiembre de 1991, y presentaría, ante el Congreso de Brasil, sus cartas sobre la integración como elemento

fundamental de la defensa de la democracia y abordaría el problema del tráfico de drogas como una responsabilidad integral de todos los países.

Con la Canciller Sanín se hablaba nuevamente de un esfuerzo reflexivo, colectivo y especializado para modernizar y reestructurar la Cancillería, pero no contaban con un plan estratégico para abordar las relaciones: “Con Brasil tenemos coincidencias de interés en diversas materias, principalmente medio ambiente y desarrollo, y lucha contra el narcotráfico” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1993, p. IV.A.2). Aunque se avanzó con la instalación de la Comisión de Vecindad, en febrero de 1994, en la ciudad de Leticia, donde se determinó la necesidad de fortalecer la integración física y la infraestructura, también se reconoció el liderazgo continental de Brasil y el apoyo que este pudiera brindar para sortear los problemas internos de Colombia (Gaviria, 1994), así se logró configurar una agenda binacional (Ramirez, 2007, p. 148).

Mientras tanto, el Brasil de Collor y Franco se lanzaba hacia una política mucho más independiente, que se acercaba a Latinoamérica y le insistía a los países industrializados sobre la necesidad de reducir la marginación de sus productos en los mercados internacionales (Cruz Junior, Cavalcante y Pedone, 1993, p. 122). Era una potencia regional, que combinaba estrategias dispares y duales en el escenario internacional, a partir de recursos específicos de poder en algunas áreas y limitaciones de carácter nacional en otras (Soares de Lima, 1986).

El Salto Social de Samper continuaba con la búsqueda de la integración latinoamericana, le dio un perfil social a la política exterior, con la búsqueda de un acercamiento al Tercer Mundo y la universalización de las relaciones internacionales (Samper, 1994, p. 86) (Pardo, 1994), algo que ya se había decidido desde el Gobierno de Lleras Restrepo. Se dejaba de lado nuevamente a Brasil, buscando destinos lejanos en Asia y África, cuando ni siquiera se tenía una política bilateral activa con un país fronterizo, a pesar de la aprobación de la Ley 191 de 1995 y la creación de la Consejería Presidencial de Fronteras, que buscaba materializar el desarrollo en estas zonas, y llevar a cabo allí los objetivos de integración regional, avanzar en la defensa de los ecosistemas, la cooperación en materia de orden público, el desarrollo social, el mejoramiento de la infraestructura y la integración energética (Congreso de Colombia, 1995) (Samper, 1994, p. 88). Sin embargo, en noviembre de 1997, Samper y Cardoso buscaron reactivar la Comisión de Vecindad en Cartagena (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p. 12), ante los limitados avances de las tres primeras reuniones.

Pastrana, por su parte, delimitó su acción a la subordinación a los Estados Unidos y modificó la doctrina Suárez, basada en la narcotización positiva de las relaciones exteriores de Colombia, como menciona Cardona en 2001. Pastrana desarrolló una propuesta inicial de priorización de la integración latinoamericana, de diversificación de los lazos externos, de fortalecimiento del Tratado de Cooperación Amazónica, y una política de fronteras (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 10-18). Pero no se avanzó en los temas que influían en la relación con Brasil, la integración latinoamericana nuevamente se dejaba atrás como prioridad de la política exterior (Cardona, 2001, p. 60), y adicionalmente, el ejército colombiano pasaba por alto los parámetros diplomáticos.

En noviembre de 1998, ante la toma guerrillera de Mitú, usó la base militar brasileña de la Unidad de Rio Negro instalada en el municipio de Sao Gabriel de Cachoeira² sin autorización, afectando aún más la confianza que se deterioraría con la implementación del Plan Colombia. Para 1999, la Cancillería había absorbido la Consejería Presidencial de Fronteras, y los avances en infraestructura necesaria para el desarrollo de los puertos terrestres de Puerto Inírida, Mitú y Leticia, planteado en el artículo 43 de la Ley 191 de 1995 nunca se llevaron a cabo, así se había perdido una oportunidad de ampliar las relaciones y equilibrar el poder en las fronteras.

La llegada de Uribe transformaría la política exterior colombiana, que desde entonces se caracterizó por: un apoyo irrestricto a los objetivos de los Estados Unidos en la región, por los hechos del 9-11, un desinterés por los temas internacionales y un discurso dominado por el problema de la seguridad. Todo ello justificaba su programa de Gobierno de “Un plan integral de consolidación del control del Estado sobre el territorio nacional” (Tickner y Pardo, 2002, p. 66). Pero al no institucionalizar la presencia en las zonas fronterizas, trasladó el problema a los países vecinos, que como Brasil, tomaron medidas para proteger sus fronteras. Itamaraty tenía grandes reservas frente al Plan Colombia, a través de una mayor asistencia estadounidense en la región con la Iniciativa Regional Andina (Pardo, 2001, p. 41; Tickner y Pardo, 2002, p. 73) y así realizó un desplazamiento de tropas, personal diplomático y de inteligencia a la frontera en la Operación Cobra, que estableció su centro de gestión en Tabatinga.

²Para profundizar en el tema de la estructura militar brasileña en el Amazonas durante esa época, véase Mendel (1999, p. 21).

El objetivo de seguridad a toda costa, llevó a Uribe a mencionar que: “el problema colombiano es un enemigo común para la democracia de este continente” (Oppenheimer y Robles, 2002), tratando de involucrar con su discurso a los países en un problema netamente interno. Aunque esta fue precisamente la oportunidad, como menciona Sweig (2002, p. 138), para que Brasil ejerciera su liderazgo regional. Sin embargo, con esto se incrementó la desconfianza en las relaciones bilaterales y llevó al aislamiento de Colombia en el escenario regional.

Mientras Colombia continuaba con su política de Estado ligada a los Estados Unidos, que como menciona Tickner (2007, p. 92), había sufrido muy pocas modificaciones y limitaba las interacciones de Colombia en el sistema internacional, Lula Da Silva aceleraba la transición de la unipolaridad hacia un orden multipolar más favorable a los intereses brasileños. A su vez, trabajaba por un orden democrático pluralista que le permitiera tener un papel más activo en los asuntos hemisféricos e internacionales (Brands, 2011, p. 29; Castro y Carvalho, 2003, p. 486). Además, realizó una flexibilización entre el capital privado y público enfocado hacia el desarrollo desde una visión de la hegemonía liberal (Sallum Jr., 2008, p. 156).

Todo ello facilitó el acercamiento de Brasil a Colombia, pero este no fue aprovechado por el Gobierno de Uribe que pretendía mantenerse alineado con los Estados Unidos, tanto en temas de seguridad como económicos; adicional a un manejo desinteresado de la política exterior.

Finalmente, los períodos de Lula y su sucesora Rousseff mantienen los parámetros de la estrategia de la autonomía a través de la diversificación (Dauvergne y Farias, 2012, p. 910), estrategia que ha sido implementada durante el periodo postdictadura y que no traiciona los lineamientos de la identidad internacional. Así se salvaguarda un elemento fundamental del avance internacional de Brasil: su seguridad energética. Rousseff plantea, en sus directrices de Gobierno, la necesidad de internacionalizar su política energética para lograr la transformación productiva de Brasil, y allí Colombia desempeñaría un papel esencial teniendo presente su potencial energético.

Con la llegada de Santos y su visita a Brasilia en septiembre de 2010 se ha logrado estructurar una política con una dimensión gerencial y un avance en la profundización de la cooperación técnica, el desarrollo social en la frontera, la defensa y los biocombustibles (Pastrana y Vera, 2012, pp. 630-1), así como una profundización de las relaciones con la XIII Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración. Pero aún se requiere de la formación de los intereses y de las estrategias que tengan presente lo que se desea de Brasil a largo plazo.

Una necesaria transformación de las relaciones

La política a menudo frustra las proyecciones económicas.

JOSEPH NYE

Los asuntos que definen la relación con Brasil, no solo se deben analizar desde el punto de vista político, también hay un relacionamiento que está sujeto a factores económicos, donde no se ha logrado avanzar, para pasar de una Comisión de Vecindad e Integración enredada en la definición de una estructura idónea y cuyos avances han sido precarios, a una profundización de las relaciones dirigida al desarrollo económico.

Adicional a la importancia de la institucionalidad y competitividad de la política exterior colombiana, como menciona Granados en 2012, existen factores económicos, que también afectan la estrategia internacional de Colombia, como la competitividad internacional. Desventajas que se sustentan en la alta tasa de interés real, las limitadas fuentes de financiación, los costos de transporte, la adquisición de materias primas, y la carencia de innovación y progreso tecnológico (Botero, 1992, p. 39; Sarmiento, 1992, pp. 178-9).

La Comisión de Vecindad e Integración no ha logrado avanzar para reducir estas desventajas en la zona de frontera y tampoco facilitó los esquemas para desarrollarlos en las relaciones bilaterales. Ejemplo de esto fue el proyecto siderúrgico de la región, para el cual Colombia articuló el tema energético, pero no el elemento básico de presencia institucional. Era, como menciona Ramírez (2010, p. 9), el permanente déficit de institucionalidad civil y social y una periferia poco articulada con la nación y el Estado. Esto hizo que la empresa Vale, en la sexta reunión de la Comisión, mencionara que no veía a Colombia como una alternativa prioritaria de sus inversiones (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p. 78). La Comisión de Vecindad debe ser el tablero principal para la profundización de las relaciones y el punto de partida para la sostenibilidad de una estrategia de Colombia hacia Brasil.

Desde 1990, Brasil muestra una presencia más activa en Suramérica, que trasladó su rol de liderazgo de forma abierta a partir de cambios sistémicos y estructurales, que le permitieron llegar a las alianzas estratégicas y preferenciales de Lula, que buscaban aprovechar la evolución de un sistema multiregional de relaciones internacionales, el avance del regionalismo sobre el multilateralismo, la formación de áreas que facilitan la especialización y la profundización de convergencias potenciales, así como una oportunidad estructural de vacío de poder, y la cooperación en seguridad y defensa (Almeida,

2009, pp. 168-71; Flemes, 2009, p. 168; Garay, 1992, pp. 29-30; Hurrell, 2007, p. 128; Pastrana y Vera, 2012, p. 613; Soares de Lima y Hirst, 2006, p. 30). Lo anterior le permite a Colombia tener variadas opciones para avanzar en la profundización de sus relaciones con el líder regional, un liderazgo que genera expectativas y demandas para su mantenimiento y provoca animosidad (Vigevani y Cepaluni, 2007, p. 1318). Pero Colombia debe verlo como un vehículo para dimensionar regionalmente su política exterior, ya que las políticas de cooperación sur-sur adelantadas por Brasil, también son un mecanismo político para crear alianzas que permitan incrementar el nivel de poder y los márgenes de negociación de los países del sur (Baquero, 2011, pp. 133-4), pero a su vez permiten dimensionar los intereses nacionales, a través de los esquemas de cooperación, mercados y posiciones multilaterales, en este caso, la UNASUR será un escenario propicio.

A pesar de la alineación de Colombia con las ideas estadounidenses, Brasil ha considerado apoyar la resolución del conflicto colombiano a través de la mediación internacional, dado el aumento en su poder de negociación extraregional, aunque esto va en contravía a la posición de los Estados Unidos de ofrecer ayuda militar (Soares de Lima y Hirst, 2006, p. 35; Vigevani y Oliveira, 2007, p. 70).

Esto confluye con los elementos de la diplomacia sur-sur, y en general con el enfoque de las relaciones de Brasil con países con los cuales puede desarrollar sus intereses, como *outsider* en defensa de sus propios intereses (Ramirez, 2007, p. 144). Por eso se ha acercado a la región suramericana y africana como la última frontera del capitalismo global, convirtiéndose en uno de los más atractivos destinos de inversión, materias primas e infraestructura, y apoyo para impulsar su liderazgo en propuestas internacionales (Barbosa, Narciso, y Biancalana, 2009, pp. 71-3).

Brasil está interesado en liderar la unidad suramericana, reducir la participación en la toma de decisiones de forma independiente por parte de otros estados (Flemes, 2009, p. 177) pero a su vez, busca mantener el apoyo de ellos, a través de esquemas multilaterales liderados por él; y avanzar en la gobernanza global (Granados, 2011, pp. 66-7). Sin embargo, esto no solo se determina como una vanidad diplomática, sino que también implica una capacidad de intervención en áreas que no son de interés inmediato, pero que se refieren a los bienes públicos reconocidos internacionalmente, como son Haití, Timor del Este, y Colombia debe aprovechar el interés de Brasil de integrarse en la provisión de esos bienes públicos (Pastrana y Vera, 2012, p. 635; Sánchez, 2012, p. 166; Vigevani y Cepaluni, 2007, p. 1319).

Los parámetros que definen la ampliación de la seguridad nacional brasileña, como es su seguridad económica, son esenciales para que la Comisión de Vecindad logre impulsar sus relaciones bilaterales, pero a su vez profundice en el desarrollo de las fronteras, restablezca la presencia estatal y equilibre las fuerzas en una región estratégica, que “cada vez más genera codicia” como mencionaba el expresidente Sarney. De esta forma, Colombia puede avanzar en dos frentes que le faciliten su vinculación con Brasil y que están en sintonía con la gran estrategia brasileña: favorecer la seguridad de un territorio donde Colombia ha tenido serias dificultades y lograr la integración física de estas regiones, a partir de la estrategia brasileña de favorecer la actividad empresarial con el desarrollo de la iniciativa IIRSA, las alianzas público-privadas (Sallum Jr., 2008, p. 161), así como la expansión crediticia del Banco Brasileño de Desarrollo (BNDES)³.

Las deficiencias de Colombia en la región se enfrentan a la consolidación brasileña en seguridad, población e infraestructura de transporte, donde ha avanzado de forma geoestratégica con la construcción de las vías Transamazónica y la Perimetral del Norte, así como con el emplazamiento de una política de colonización que facilite la estructuración de Manaos como centro económico del Amazonas y de Suramérica (Schilling, 1978, pp. 176-7). La sostenibilidad de esta estrategia, estará sujeta a que Brasil logre una senda de crecimiento y desarrollo, ya que si este se ve afectado, con el tiempo podrá enfrentar varios obstáculos a sus objetivos geopolíticos (Brands, 2011, p. 36).

Brasil requiere de la infraestructura adicional y la integración energética regional para avanzar en materia (Bodman, Wolfensohn y Sweig, 2011, p. 53), y Colombia debe aprovechar esta situación y enfilar su diplomacia económica. Es tal la importancia del tema energético en Brasil, que la opción de profundizar su desarrollo nuclear como fuente alternativa de energía es cada vez más dinámico, desde la defensa del derecho para el desarrollo pacífico de actividades nucleares a través de su política exterior, hasta el incremento en su visibilidad en el Nuclear Suppliers Group y la consolidación de las Indústrias Nucleares do Brasil (Jesus D., 2010, p. 557; 2011, p. 63). El avance de Brasil en los mercados internacionales se ha ejercido por medio de la diplomacia corporativa y la diplomacia comercial, en estos ámbitos su autoridad es aceptada por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea, y está llamado a reestructurar el régimen de comercio global (Efstathopoulos,

³ En 2010 el BNDES tuvo una colocación de crédito tres veces superior al Banco Mundial (Lazarini, Musacchio, Bandeira-de-Mello y Marcon, 2011, p. 3).

2012, pp. 270-281). Es decir, existen dos aspectos por los cuales Colombia debe transformar sus relaciones con Brasil: el incremento de la competitividad internacional y un mayor protagonismo en la gobernanza global, que permitan que Colombia tenga voz en asuntos que van más allá de la seguridad. Este sería un gran beneficio que se obtendría de una relación más estrecha. Además reduciría las falencias que Colombia tiene en su región fronteriza. Una mejor relación serviría de contención a los avances que se pueda tener en el Amazonas, por cualquier país, incluyendo Brasil. Es establecer un tipo de diplomacia que busque relaciones que se inclinen por la conciliación de la posición del país con los intereses de la región (Santos J. M., 1994, pp. 62-3).

Conclusión

Este capítulo argumenta que las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia han estado enmarcadas en un círculo de desconfianza y que han tenido la influencia permanente de los Estados Unidos, lo cual ha reducido el margen de maniobra directa, de Colombia con Brasil e hizo que aumentara el desinterés. Esta interpretación histórica establece que, además de la diferencia en la estructura diplomática, la capacidad económica y la estrategia de política exterior, no hay claridad de qué quiere Colombia con Brasil, y Brasil ha encontrado en otro lugar lo que Colombia podría brindarle.

Colombia, en la búsqueda de asegurar un estatus regional, debe encontrar un equilibrio entre todas sus estructuras internas que le permitan determinar su identidad internacional. Hay que recordar que para llegar a ello, se debe lograr una identidad colectiva, que defina la cohesión de las fuerzas endógenas y su rol en el sistema internacional; y en ese orden, se podrá lograr una actuación de forma precisa en las relaciones con Brasil. Sin dejar de lado una capacidad material, a partir de un avance económico, científico y de innovación, que faciliten su avance en el sistema internacional y mejorar su posición frente a Brasil.

Los asuntos fronterizos son el punto de partida para la estabilidad futura de las relaciones bilaterales. Estos se convierte en el eje principal para desarrollar proyectos agroindustriales ante la necesidad de ampliar la frontera agrícola, de equilibrar las fuerzas teniendo en cuenta los recursos minerales estratégicos, así como en el manejo de recursos hídricos y energéticos, que de no ser gestionados de forma adecuada promoverán aún más la ilegalidad característica de las fronteras, la violencia y una colonización que afecte la

estabilidad en las regiones que comprenden la frontera, situación que no es ajena en la historia suramericana.

Colombia debe hacer una mayor presencia en la región amazónica, se deben desarrollar mecanismos que fortalezcan la colonización colombiana en la región y a partir de ahí priorizar los recursos asignados al desarrollo de la zona y al fortalecimiento multilateral de la diplomacia amazónica. La colonización brasileña avanza desde principios del siglo XX, y la debilidad de la frontera colombiana conducirá a que Brasil avance en territorio colombiano. Es necesaria una mayor presencia del Estado y un desarrollo audaz de la Ley de Fronteras para que Colombia consolide su posición en la región y facilite la dinámica de las relaciones bilaterales.

Finalmente, Colombia debe mejorar el perfil de las relaciones con Brasil y argumentar su relación de una forma similar a las grandes potencias. Para esto es importante dejar atrás la subordinación con los Estados Unidos, pues así Brasil tendrá una mayor confianza y se romperá el círculo de desconfianza que ha caracterizado las relaciones. Los argumentos diplomáticos brasileños son parte de su herencia y su identidad internacional, Colombia debe buscar esquemas que orienten una política y un accionar asertivo, que le den fluidez a la relación, a partir de la determinación de los diversos intereses.

Recomendaciones

Colombia debe establecer una política exterior frente Brasil que sea sustentable a largo plazo y que contemple los intereses que se tienen en este país. Las acciones colombianas deben ser consistentes en los escenarios multilaterales regionales y globales. Asimismo, Colombia debe identificar los intereses brasileños para poder estructurar un plan de acción integrado con los intereses nacionales de Colombia.

Colombia debe buscar tener una relación más estrecha con Brasil, para promover el regionalismo y los esquemas multilaterales, que contrarresten los procesos de desindustrialización que puedan ocurrir ante la carencia de competitividad internacional.

Se deben aprovechar los espacios de la Comisión de Vecindad e Integración de forma concreta, conectando los intereses binacionales, y dejar de lado, los aspectos que no sean logrables periódicamente, a través de una estructura organizacional sencilla, enfocada en la obtención de resultados.

Es necesario que Colombia estructure un plan de colonización sustentable y refuerce su presencia estatal para dinamizar las relaciones entre los

dos países, que están más allá de Bogotá, Brasilia y los centros económicos más importantes de cada país.

El comercio debe ser una prioridad clara y facilitar la complementariedad y el fortalecimiento de la transferencia tecnológica. Para esto se requiere explorar escenarios que le permitan a Colombia y a Brasil identificar productos y servicios que puedan sustituirse de otros mercados.

Los dos países deben avanzar en la institucionalización de una cotización directa entre el peso colombiano (COP) y el real brasileño (BRL), este elemento económico facilita la transaccionalidad de las relaciones y además fundamenta la identidad de los pobladores en cada uno de los países, contrarrestando la preferencia por usar la moneda más fuerte, para el caso, el Real brasileño. Esto, además, facilita el ejercicio de la soberanía monetaria.

Se debe crear una agenda de seguridad y fortalecer las operaciones militares conjuntas en la frontera, reduciendo al máximo las debilidades de comunicación y los errores tácticos, que influyen en la dinamización de las relaciones. Para esto, Colombia debe adelantar un plan estratégico militar de largo plazo que mejore su presencia y la seguridad en la zona.

Referencias

- Almeida, P. R. (2009). Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies. En Love, J. y Baer, W. (Eds.), *Brazil under Lula. Economy, Politics, and Society under the Worker-President* (pp. 167-183). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Ardila, M. (1991). ¿Cambio de Norte? Momentos Críticos de la Política Exterior Colombiana. Bogotá: Tercer Mundo.
- Bagley, B., y Tokatlian, J. (1987). La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta. En Hirst, M. (Ed.), *Continuidad y Cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos* (pp. 151-209). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bandeira, L. A. (2006). *Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. Latin American Perspectives*, 33 (3), pp. 12-27.
- Baquero, J. (2011). Brasil y África Subsahariana: Cooperación en el sur global y nuevas demandas postcoloniales. En Kabunda, M. (Ed.). África y la cooperación con el Sur desde el Sur (pp. 133-175). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Barbosa, A. D., Narciso, T., y Biancalana, M. (2009). Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent? *Politikon: South African Journal of Political Studies*, pp. 59-86.
- Barros, A. (1983). Política Exterior Brasileña y el Mito del Barón. *Foro Internacional*, 24 (1), pp. 1-20.
- Barros, A. D. (1984). El Proceso de Formulación de la Política Exterior Brasileña y sus Orientaciones Básicas. En Muñoz, H. y Tulchin J. (Eds.). *Entre la Autonomía y la Subordinación, I* (pp. 89-118). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Bodman, S., Wolfensohn, J. y Sweig, J. (2011). *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*. Nueva York: The Council on Foreign Relations.
- Botero, L. (1992). Apertura Económica y Reforma Laboral. En Botero, L., Child, J., Naranjo, C., Robledo, J. y Sarmiento, E. *Neoliberalismo y Subdesarrollo. Un análisis crítico de la Apertura Económica* (pp. 14-62). Bogotá: El Áncora Editores.
- Brands, H. (2011). Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula. *Comparative Strategy*, 30 (1), pp. 28-49.
- Brigard, C. D. (1919). *Colombia y el Brasil. Relaciones Diplomáticas 1826-1926*. (Tesis de Doctorado, sin publicar). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Bulmer-Thomas, V. y Page, S. (1999). Trade Relations in the Americas: MERCOSUR, The Free Trade Area of the Americas and the European Union. En Bulmer-

- Thomas, V. y Dunkerley J. (Eds.). *The United States and Latin America: The New Agenda* (pp. 75-97). Cambridge: Harvard University Press.
- Burns, B. (1966). *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations*. Nueva York: Columbia University Press.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear. An Agenda for Security Studies in the post Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatshead.
- Caicedo, J. J. (1961). *El panamericanismo*. Buenos Aires: Roque Depalma.
- Caicedo, J. J. (1970). *El derecho internacional en el sistema interamericano*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Calmon, P. (1939). *Historia social do Brasil: A época Republicana*. Sao Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la Administración Pastrana, 1998-2002. Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional* (53), pp. 53-74.
- Castro, M. F., y Carvalho, M. I. (2003). Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. *International Political Science Review*, 24 (4), pp. 465-490.
- Cavalier, G. (1997a). *Política internacional de Colombia. 1860-1903, II*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cavalier, G. (1997b). *Política internacional de Colombia. 1903-1953, III*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cavalier, G. (1997c). *Política internacional de Colombia. 1953-1997, IV*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de Colombia. (1995, junio 23). Ley 191 de 1995. *Diario Oficial* (41 903). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Corpes de Orinoquia. (1994). *Orinoquia hacia el siglo XXI. Plan de Desarrollo Regional*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Cruz Junior, A. S., Cavalcante, A. R., y Pedone, L. (1993). Brazil's Foreign Policy under Collor. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (1), pp. 119-144.
- Dauvergne, P., y Farias, D. (2012). The rise of Brazil as a Global Development Power. *Third World Quarterly*, 33 (5), pp. 903-917.
- Dean, W. (2000). La economía brasileña 1870-1930. En Bethell, L. (Ed.). *Historia de América Latina, 10: América del Sur 1870-1930*, 333-369 . Barcelona: Crítica.
- Drekonja, G. (1982). *Colombia. Política exterior*. Bogotá: Universidad de los Andes-Fescol.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC-Fescol.
- Efstathopoulos, C. (2012). Leadership in the WTO: Brazil, India and the Doha development agenda,. *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (2), pp. 269-293.

- Fernandez de Soto, G. (1992). *Reflexiones sobre política internacional*. Bogotá: Kimpres.
- Flemes, D. (2009). Brazilian foreign policy in the changing world order. *South African Journal of International Affairs*, 16 (2), 161-182.
- Flynn, M. (2007). Between Subimperialism and Globalization. A Case Study in the internationalization of Brazilian Capital. *Latin American Perspectives*, 34 (6), 9-27.
- Furtado, C. (1981). *O Brasil Pós-“Milagre”*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Garay, L. J. (1992). Política Comercial estratégica y Cooperación Internacional: Un viejo debate bajo una nueva visión analítica. En Garay, L. (Ed.). *Estrategia Industrial e Inserción Internacional* (13-38). Bogotá, Fescol.
- Gaviria, C. (1992). *Política internacional: discursos*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gaviria, C. (1994, enero 22). *Discurso de Instalación de la Comisión de Vecindad Colombo-Brasileña*. Leticia.
- Granados, O. (2006). Identidad nacional, interés nacional y la definición de una estrategia de política exterior de Brasil. (Tesis de maestría, sin publicar). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Granados, O. (2009). La reconfiguración brasileña y el Imperio Británico, 1822-1914. ¿Dependencia o estrategia? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4 (2), 39-64.
- Granados, O. (2011). América Latina y su influencia en la economía global: de los metales preciosos a las reformas de los mercados financieros. *Diálogo Político*, 27 (4), 45-74.
- Granados, O. (2012). Institucionalidad y Competitividad de la Política Exterior Colombiana. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?* (175-189). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hilton, S. (1980). Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929. *Journal of Latin American Studies*, 12 (2), 341-364.
- Hirst, M. (1984). Transición Democrática y Política Exterior: La Experiencia de Brasil. En Muñoz, H. y Tulchin, J. (Eds.). *Entre la autonomía y la subordinación*, II (419-443). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Hirst, M., y Soares de Lima, M. R. (1990). Crisis y toma de decisión en la política exterior brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. En Russell, R. (Ed.). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina* (61-110). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers? *International Affairs*, 82 (1), 1-19.

- Hurrell, A. (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83 (1), 127-146.
- Jaguaribe, H. (1985). *Sociedad y política en la actualidad brasileña*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Jaramillo, L. F. (1991). *La política exterior colombiana*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Jesus, D. (2010). The Brazilian Way. *The Nonproliferation Review*, 17 (3), 551-567.
- Jesus, D. (2011). Building Trust and Flexibility: A Brazilian View of the Fuel Swap with Iran. *The Washington Quarterly*, 61-75.
- Keen, B., y Wasserman, M. (1986). *A Short History of Latin America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Lafer, C. (2002). O Itamaraty na Cultura Brasileira. En Leal C. (Ed.). *O Itamaraty na Cultura Brasileira* (9-20). Río de Janeiro: Instituto Rio Branco. Francisco Alves Editora.
- Laverde, L. (1964). *Tratados y demarcaciones de la frontera colombo-brasileña*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Ingenieros.
- Lazzarini, S. G., Musacchio, A., Bandeira-de-Mello, R., y Marcon, R. (2011). What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. *Working Paper 12-047*. Boston: Harvard Business School.
- Marini, R. M. (1972). Brazilian Subimperialism. *Monthly Review*, 23 (9), 14-24.
- Martins, C. (1974). Brasil-Estados Unidos en la década de 1960. En Cotler, J. y Fagen E. (Eds.). *Relaciones Políticas entre América Latina y Estados Unidos* (299-334). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Martynov, B. (2011). Brazil: Priorities and Phobias of an Emerging Power. *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 17 (1), 25-35.
- Mendel, W. (1999). The Brazilian Amazon: Controlling the Hydra. *Military Review*, 89 (3), 18-28.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1940). *Arreglo de límites entre la República de Colombia y la República de los Estados Unidos del Brasil*. Bogotá: Editorial de la Litografía Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1993). *Actuar en el mundo. La política exterior colombiana frente al siglo XXI*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (1998). *Diplomacia por la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2002). *Comisión de Vecindad Colombia-Brasil*. Bogotá: Fondo Editorial Cancillería San Carlos.
- Oppenheimer, A., y Robles, F. (2002, septiembre 22). Uribe wants Colombia's neighbors to help in war. *The Miami Herald*.

- Pang, E. S. (1995). Brazil and the United States. En Martz, J. (Ed.). *United States policy in Latin America. A Decade of Crisis and Challenge* (144-183). Lincoln: University of Nebraska Press.
- Pardo, R. (1994, agosto 30). *Algunos Aspectos de la Política Exterior Colombiana en la administración Samper*. Bogotá: Uniandes.
- Pardo, R. (2001). Relaciones internacionales y procesos de paz. *Proyecciones sobre escenarios. Colombia Internacional* (51), 28-50.
- Pardo, R., y Tokatlian, J. (1988). *Política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes.
- Pastrana, E., y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (613-641). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pereira de Araújo, J. H., Azambuja, M., y Ricupero, R. (1989). *Três ensaios sobre diplomacia brasileira*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores.
- Quesada, V. (1920). Historia Diplomática Latinoamericana. *La Política Imperialista del Brasil y las cuestiones de límites de las Repúblicas Sudamericanas, III*. Buenos Aires: La Cultura Argentina.
- Ramirez, S. (2007). Colombia y Brasil: una lenta y paradojica aproximación. En Ho-fmeister, W., Rojas, F. y Solis, L. (Eds.). *La percepción de Brasil en el contexto internacional* (135-174). Bogotá: Flacso-Konrad Adenauer Stiftung.
- Ramírez, S. (2010, julio). Conflictividad vecinal y sus efectos sobre las poblaciones fronterizas. *Revista Javeriana*, 146, 8-10.
- Randall, S. (1992). *Colombia and the United States: Hegemony and Interdependence*. Athens: The University of Georgia Press.
- Ribeiro, D. (1975). *Los Brasileños*. México D.F. Siglo XXI.
- Ribeiro, D. (1999). *El pueblo brasileño. La formación y el sentido de Brasil*. Mexico, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Sallum Jr., B. (2000). Brasil bajo Cardoso: Neoliberalismo y Desarrollismo. *Foro Internacional*, 40 (4), 743-775.
- Sallum Jr., B. (2008). Hegemonia Liberal, Desenvolvimentismo e Populismo. *Nueva Sociedad* (217), 155-171.
- Samper, E. (1994). *El salto social. Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.
- Sánchez, W. A. (2012). Brazil's Grand Design for Combining Global South Solidarity and National Interests: A Discussion of Peacekeeping Operations in Haiti and Timor. *Globalizations*, 9 (1), 161-178.
- Santos, J. M. (1994). *Colombia sin Fronteras. Para un nuevo futuro*. Bogotá: Ministerio de Comercio Exterior.

- Santos, L. C. (2005). A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política International*, 48 (2), 185-204.
- Sarmiento, E. (1992). Evaluación y Perspectivas de la Apertura. En Botero, L., Child, J., Naranjo, C., Robledo, J. y Sarmiento, E. *Neoliberalismo y subdesarrollo. Un análisis crítico de la apertura económica (168-187)*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Schilling, P. (1978). *El expansionismo brasileño*. Mexico, D. F. El Cid Editor.
- Selcher, W. (1984). Problemas Estratégicos y políticas exteriores en el Cono Sur Latinoamericano. En Muñoz, H. y Tulchin J. (Eds.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos, II* (297-328). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Soares de Lima, M. R. (1986). *The Political Economy of Brasilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipú*. (PhD dissertation), Vanderbilt University, Nashville.
- Soares de Lima, M. R., y Hirst, M. (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82 (1), 21-40.
- Soares, T. (1970). *História da formação das fronteiras do Brasil*. Río de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Soares, T. (1974, enero 21). Teixeira Soares que país com fronteiras habitadas como símbolo de soberania. *Journal do Brasil*, 3.
- Sorger, C., y Dymond, W. (1997). Sisyphus descendant? Brazilian foreign policy for the coming century. *Canadian Foreign Policy Journal*, 4 (3), 37-49.
- Sweig, J. (2002). What Kind of War for Colombia? *Foreign Affairs*, 81 (5), 122-141.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* (65), 90-111.
- Tickner, A., y Pardo, R. (2002). En busca de Aliados para la Seguridad Democrática. La política exterior del primer año de la Administración Uribe. *Colombia internacional*, 56-57, 64-81.
- Uribe, A. J. (1928). *Colombia y el Perú; el tratado de límites y navegación fluvial de 1922, unión de las naciones amazónicas, la cooperación económica*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Vasquez, A. (2000). *Relatos de Historia diplomática de Colombia, siglo XX*. Bogotá: Cancillería San Carlos y Centro Editorial Javeriano.
- Vaz, A. C. (2004). La Agenda de Seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. En Cepik, M. y Ramírez, J. (Eds.). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña (145-174)*. Bogotá: Fescol-IEPRI-UFRGS.

- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En Jost, S. (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (39-53). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, 28 (7), 1309-1326.
- Vigevani, T., y Oliveira, M. F. (2007). Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration. *Latin American Perspectives*, 34 (5), 58-80.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilhelmy, M. (1986). Brasil: El difícil comienzo de la nueva República. En Muñoz, H. (Ed.). *América Latina y el Caribe: Políticas Exteriores para sobrevivir* (49-91). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Wolfers, A. (1952). National security as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, 67 (4), 481-502.
- Zircker, D. (1994). Brazilian Foreign Policy and Subimperialism During the Political Transition of the 1980s. *Latin American Perspectives*, 21 (1), 115-131.

Política exterior colombo-brasileña desde el presidencialismo: ¿una apuesta fuerte?

.....
*Edwin Murillo Amaris, S. J.**

Hay ocasiones en la historia, como en la vida, en que faltan las personas que se necesitan y otras en que faltan las condiciones aunque los actores estén bien dispuestos. Pirandello suministró una gran metáfora a la hora de entender que en la realidad casi siempre falta algo; que la vida, la sociedad, no es un gran montaje precedido de ensayos en los que se va comprobando que todo está en su sitio, nadie incumple su función y las responsabilidades están garantizadas. Muchas veces la convocatoria está cursada, los actores se han movilizado, pero no aparece por ninguna parte el que debería haber construido la escena, la inteligencia que aprovecha la oportunidad, la instancia que pone en marcha las nuevas reglas del juego.

DANIEL INNERARITY, 2006

La historia, los actores, las condiciones —junto con la disposición de los sujetos— y las oportunidades son elementos conceptuales que nos permiten ahondar en el sentido que le podemos asignar a las relaciones internacionales, asumiéndolas como proceso de construcción de interdependencias complementarias. No en vano, Innerarity (2006) considera que en la esfera internacional “el poder no se mide por los recursos acumulados, sino que consiste en la capacidad de hacer o impedir” (p. 232).

* Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Director de la Especialización en Gobierno y Gestión Pública Territoriales, de la misma Universidad.

Considerar el régimen presidencialista como elemento clave para analizar las relaciones bilaterales entre dos países es asumir que las que hemos llamado interdependencias complementarias no se limitan al juego tensionante del poder; por el contrario, conlleva un elemento histórico de encuentros y desencuentros, unas condiciones institucionales y estructurales que han definido los acercamientos o distanciamientos —considerando también la disposición de quienes lideraron las políticas conducentes a convivir con, o alejarse de, ese país vecino— y las oportunidades que ofrecen las diversas circunstancias en las que se presenta el juego del poder político en cada país y, por ende, en la región donde se ubican los actores interesados.

Las relaciones colombo-brasileñas se han caracterizado por su “distante vecindad” (Ramírez, 2006). La historia nos muestra una serie de enfrentamientos derivados de la misma conquista y procesos coloniales de origen español y portugués. Los actores conquistadores y las condiciones mismas de cada momento histórico y la imposición de los europeos en estas tierras americanas, condujeron a una serie de distanciamientos que, en medio de la cercanía geográfica, no ofrecieron oportunidades para que las relaciones bilaterales e incluso regionales fueran las más idóneas.

Entre la mirada brasileña a su contexto amazónico y la búsqueda colombiana por un Caribe dónde ubicarse, el alejamiento entre vecinos caracterizó gran parte de la historia de las relaciones interestatales. En este orden de ideas, Socorro Ramírez afirma:

Una primera ubicación de los ámbitos compartidos y de las relaciones binacionales nos permiten analizar los rasgos centrales de la vecindad colombo-brasileña en la que contrastan tres fenómenos: la articulación transfronteriza a nivel poblacional y ambiental e incluso internacional de algunos de los tres ámbitos fronterizos comunes generados por los 1645 kilómetros de línea limítrofe, y su aislamiento con relación al resto de Colombia; la baja migración binacional aún en épocas en las que ha aumentado el éxodo de colombianos; y el acercamiento diplomático entre las dos naciones, más bien rutinario, adelantado mediante mecanismos binacionales poco dinámicos y atravesado por múltiples discrepancias en ámbitos multilaterales (2006, p. 7).

En un contexto como el que se acaba de describir, siguiendo el trabajo de Socorro Ramírez, podemos formularnos algunas preguntas para iniciar el análisis: ¿juega algún papel el régimen presidencialista colombiano y brasileño

en el diseño y construcción de una interdependencia complementaria en materia de relaciones internacionales? ¿Hasta dónde es factible afirmar que el sistema presidencialista en estos dos países es una apuesta fuerte en el contexto y condiciones históricas actuales?

Nos atrevemos a anticipar nuestra respuesta, asumiendo una hipótesis desde las categorías académicas descritas por Innerarity: el régimen presidencialista en los contextos colombo-brasileños constituye el instrumento “bisagra”¹ a través del cual la distante vecindad evoluciona en una interdependencia complementaria, guiada por el alto poder de decisión que tienen los ejecutivos sobre las condiciones socio-políticas de ambos países. La factibilidad de unas relaciones bilaterales desde esta perspectiva está dada por la historia real en la que se hallan ambos países, los actores que lideran el proceso, las condiciones objetivas de encuentro mutuo y las oportunidades que el mismo sistema internacional ofrece en un marco global, incentivando las alianzas regionales.

Para buscar respuestas que nos permitan corroborar nuestra hipótesis desarrollaremos el escrito en tres momentos fundamentales. En un primer momento, abordaremos los discursos de posesión al iniciar sus gobiernos, de los respectivos presidentes, Juan Manuel Santos y Dilma Vana Rousseff, quienes dejan entrever las respectivas posiciones en materia de relaciones internacionales. Desde allí, podemos deducir algunos aspectos que nos podrán ayudar a catalogar sus métodos de acercamiento bilateral. En este punto, recurriremos también a los discursos de estos dos mandatarios ante la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se podrán ver las perspectivas de los presidentes en esta materia.

En un segundo momento, buscaremos aproximarnos a las características y peculiaridades del régimen presidencialista en la estructura de Colombia y Brasil, como marco de referencia para analizar la fuerte apuesta que percibimos en las actuales circunstancias y oportunidades de las relaciones colombo-brasileñas, junto a las condiciones y disposición de los sujetos que están al frente de la política exterior de cada uno de los dos países.

¹ El término bisagra se comprende, en el contexto de las relaciones internacionales, como la dinámica relacional que se da entre actores que buscan procesos de integración y/o cooperación en busca de beneficios mutuos, según contextos y oportunidades históricas que promueven la interdependencia complementaria a nivel global, sin desconocer la importancia del ámbito local o regional. Es decir, la “bisagra” permite la movilidad de dos partes que están unidas por una herramienta. De ahí que el actor bisagra haga factible que se movilicen las políticas en materia internacional.

Finalmente, en un tercer momento, propondremos las reflexiones finales que nos permiten corroborar que el mismo régimen presidencialista facilita, como apuesta fuerte, que las relaciones entre Colombia y Brasil estén dando un giro de la distante vecindad a la interdependencia complementaria.

Punto de partida: discursos en calidad de jefes del ejecutivo

¿Cambio o continuidad?

El 7 de agosto de 2010, Juan Manuel Santos asumió la presidencia de Colombia. El 1 de enero de 2011 lo hizo Dilma Vana Rousseff en Brasil. Ambos fueron elegidos dentro de la misma línea de sus predecesores: Santos, avalado por la figura de Álvaro Uribe, y Dilma, por la de Luiz Inácio Lula da Silva. Cada uno de los pueblos, el colombiano y el brasileño, dieron credibilidad a los gobiernos anteriores desde dos perspectivas distintas: Colombia aplaudió la seguridad democrática, el retorno del país a niveles de crecimiento económico y un amplio sentido de confianza, junto con una imagen de “repliegue” de los actores en el conflicto; Brasil celebró las grandes conquistas económicas y sociales que le permitieron posicionarse como la sexta potencia mundial², según lo indica el periódico británico *The Guardian* en el pasado mes de marzo (Henley, 2012).

Pero, la aparente continuidad que podríamos leer al inicio de estos dos mandatos presidenciales en Colombia y Brasil, se ha venido borrando con cambios esenciales en materia de relaciones internacionales, especialmente en las relaciones bilaterales entre los dos países. La “distante vecindad”, llamada así por Socorro Ramírez en su análisis colombo-brasileño hasta 2006, corroborado en el trabajo de grado de Mariana Uribe (2010) referente a las relaciones comerciales bilaterales entre estos dos países suramericanos, ha girado notablemente gracias a acercamientos entre los ejecutivos y a algunos acuerdos de cooperación que marcan la pauta en este cambio de perspectiva.

²Desde el año 2008, a mediados del gobierno de Lula da Silva, Brasil comenzó a ser catalogado en los medios de comunicación como una potencia emergente a nivel regional. Las características, en ese momento, estaban dadas por el superávit fiscal paulatino, con una mejora constante en indicadores sociales, donde le compromiso del presidente era clave (Arellano, 2008).

Mariana Uribe (2010) concluye en su investigación que las relaciones entre Colombia y Brasil han estado determinadas por dos perspectivas: una formal y otra informal. Considera formales:

1. El Acuerdo de Complementación Económica CAN-MERCOSUR 59, del 18 de febrero de 2004.
2. El memorando de entendimiento bilateral del 27 de junio de 2005.
3. Los encuentros de alto nivel del 8 de octubre de 1999 y del 21 de julio de 2002. En el Gobierno de Lula da Silva se realizaron quince encuentros presidenciales y entre ministros de relaciones exteriores.
4. La comisión bilateral Brasil-Colombia del 17 de febrero de 2009, liderada por Álvaro Uribe y Lula da Silva (pp, 42-46).

Entre los informales menciona:

1. La comisión de vecindad colombo-brasileña (Decreto 711 de 1993).
2. Las rondas de negocios y macrorruedas³.

Pero, ¿cómo se expresa el cambio o giro en esta dinámica bilateral desde los discursos que los dos presidentes pronunciaron en la toma de posesión de sus cargos y ante la Asamblea General de las Naciones Unidas? La continuidad que se “leyó internacionalmente” con la elección de Juan Manuel Santos en Colombia y la de Dilma Rousseff en Brasil, ha producido un giro en la búsqueda por la consolidación de la región suramericana. De la búsqueda de “seguridad” de Colombia —incluyendo las vicisitudes en sus relaciones con Venezuela y Ecuador, y el distanciamiento con Brasil por los “afectos políticos” entre Chávez y Lula da Silva, en el periodo Uribe, que centró la atención de las relaciones internacionales del ejecutivo colombiano en los Estados Unidos—, a la llamada “era Santos”, el rumbo cambió hacia encuentros más conciliadores, convocando la integración regional y acercándose a los distantes vecinos, entre ellos Brasil. La pauta está marcada por las líneas del discurso del 7 de agosto de 2010 y la primera visita del presidente colombiano al exterior⁴, cuyo destino fue Brasil, cuando aún

³ Son encuentros de empresarios de los dos Estados para crear un espacio de interacción con el objetivo de crear contactos comerciales (Uribe, 2010, p, 47).

⁴ Este viaje lo realizó el presidente Juan Manuel Santos a los pocos días de posesionarse, entre el 1 y 2 de septiembre de 2010.

Lula da Silva estaba en el poder y Dilma se vislumbraba como la candidata más fuerte para ganar las elecciones.

Por su parte, Dilma Rousseff inició sus visitas al exterior como presidenta de Brasil a Argentina, manifestando de esta manera que el proceso de relaciones internacionales brasileñas darían continuidad a los progresos logrados en materia de integración regional con el MERCOSUR. Es decir, la continuidad estaba marcada por un cambio de perspectiva en cuanto al impulso que se le daría a los asuntos regionales, ofreciendo insumos a la vecindad suramericana.

Así, son las condiciones de los actores, en este caso de la Presidenta Dilma, y las oportunidades que aparecen en este contexto lo que hacen de Brasil lo que es hoy. En otra palabras, es llegar con la seguridad de lo trabajado, pero consciente de que la tarea continúa, de que se deben sostener y dinamizar los logros que han hecho del país una potencia.

De los discursos al presidencialismo

En su discurso de posesión, el Presidente Juan Manuel Santos presentó los lineamientos que busca desarrollar en su periodo presidencial (2010-2014). Entre ellos cabe resaltar la importancia que le otorgó a lo que él consideraba en ese momento como fundamental para la política internacional de Colombia: la intención de que el país tuviera un liderazgo en los escenarios internacionales: “Hay que saberse globalizar y no solo dejarse globalizar”. Para llevar a cabo este objetivo, el Presidente propuso poner en marcha una política exterior moderna que mirara hacia el futuro, fundada en tres ejes: respeto, cooperación y diplomacia.

En este sentido, desde el respeto mutuo entre países vecinos, Santos planteó la idea de aunar esfuerzos para trabajar por la región, “nuestra región”. La diplomacia la catalogó como una herramienta bisagra en busca de mejores relaciones con los países vecinos y la consolidación de un trabajo regional en el plano internacional. En este marco, expresó enfáticamente que las buenas relaciones internacionales, fundadas en el respeto, podrían conducir a los países de esta región al concepto de una “gran potencia”. “Por eso creemos firmemente en la unidad y la fraternidad latinoamericana (...). Esta unidad latinoamericana debe expresarse en solidaridad”, afirmó en su discurso de posesión.

Desde la perspectiva brasileña, la Presidenta Dilma Rousseff, asumió el liderazgo del Ejecutivo, en un hecho sin precedentes para ese país: una

mujer asumía la presidencia dentro de una perspectiva de izquierda democrática y con el desarrollo alcanzado por Brasil con el liderazgo de Lula Da Silva. En su discurso de posesión⁵, la líder del Ejecutivo brasileño hizo énfasis en los logros de su antecesor e indicó que estos deberían marcar el imperativo para continuar buscando el posicionamiento de Brasil como potencia regional. También remarcó la continuidad de las características que han distinguido a ese país como un impulsor de las relaciones internacionales en las áreas de “promoción de la paz, respeto al principio de no intervención, defensa de los derechos humanos y fortalecimiento del multilateralismo”.

A renglón seguido, la Presidenta señaló que Brasil, bajo su liderazgo en el Ejecutivo, “continuará profundizando las relaciones con los vecinos suramericanos; con los hermanos de América Latina y el Caribe”, entre otras regiones del mundo. En su discurso, aseguró que la atención de los países emergentes era un asunto importante por abordar. En esta misma línea, señaló el interés de continuar aunando esfuerzos en la consolidación del Mercosur y la UNASUR. e indicó el deseo de contribuir a la estabilidad financiera internacional, con una intervención calificada en los foros multilaterales.

Sin embargo, las intenciones que un jefe de Estado revela en su discurso de posesión son materia de la factibilidad y la posibilidad, en la medida en que el régimen de gobierno lo permita, las acciones concretas conduzcan a una lectura real y objetiva de sus propósitos iniciales, y las circunstancias de contexto lo permitan. El primer viaje de Santos al exterior —a Brasil— marcó el inicio del giro en las relaciones bilaterales entre dos países suramericanos caracterizada por un sano distanciamiento y que en los últimos diez años solo había conducido a unas pocas visitas de presidentes y ministros de relaciones exteriores de ambos países.

El hecho de compartir parte de la región del Amazonas, la emergente economía brasileña y el cambio de imagen que se tenía de Colombia, son factores que de un contexto histórico trasladan la atención de una política exterior centrada en la relación Latinoamérica-Estados Unidos, a una dinámica relacional en la región de Suramérica.

Pero, ¿por qué resulta tan significativo que un jefe de Estado inicie su periodo de gobierno incentivando la política exterior a través de una visita

⁵Extraído el 1 de agosto de 2012 desde www. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-inaugural-de-la-presidente-de-la-republica-dilma-vana-rousseff-en-ceremonia-en-el-congreso>.

a un país vecino con el cual se tenía una relación caracterizada por el distanciamiento? Recurriendo a la posición de Eduardo Velosa, en línea con las ideas de Gyngell y Wesley (2003), y que se pueden leer en el marco teórico de la presente obra, nos atrevemos a afirmar que lo significativo de este tipo de acciones es que son la base situacional para que se produzcan acciones, formulación y evaluación de la política exterior. Es decir, la posición del gobierno de Santos se ubica en un contexto situacional de conciliación en las relaciones internacionales de la región, dando un giro de la búsqueda de seguridad y defensa que se pretendía con la relación Colombia -Estados Unidos, a la cooperación y consolidación comercial a nivel local, como se deduce de su discurso de posesión.

Sin embargo, lo situacional cobra fuerza cuando se conjugan los elementos que según Gyngell y Wesley son la referencia de la política y que Eduardo Velosa citó en el capítulo pertinente, hablamos de: un portafolio de la burocracia de la política exterior, que promueve los intereses de cada Estado en el marco internacional; las necesidades reales de la sociedad de cada país y los intereses políticos del gobierno de turno. Es decir, los sujetos-agentes y actores que junto con las estructuras configuran el concepto base de la política exterior de un Estado o actor del sistema internacional. En nuestro caso, la relación Colombia-Brasil define un juego de roles entre los actores que asumen el liderazgo del Ejecutivo en cada uno de estos dos países y la estructura del régimen político que constitucionalmente se han instaurado en su haber estatal.

Velosa señala que estos actores pueden ser diversos según las estructuras en juego y los intereses que se busquen. Desde nuestra perspectiva, el Ejecutivo colombiano y brasileño es un instrumento clave dentro de las relaciones bilaterales de estos dos países. Pero, cabe resaltar que no es cualquier Ejecutivo al que hacemos referencia, se trata de una jefatura de Estado marcada por el régimen presidencialista, y en la cual el principal motor de la política exterior está en la misma capacidad constitucional que se le otorga al presidente.

La capacidad de decidir sobre las políticas del Estado en materia de relaciones internacionales de cada uno de estos actores, siguiendo a Eduardo Velosa, influye en la preeminencia de un actor sobre otro, de acuerdo con las realidades estructurales desde donde se planeen las políticas en materias de acuerdos de política exterior. Las palabras de Juan Manuel Santos y de Dilma Rousseff al momento de asumir la presidencia de sus respectivos países, contienen un cúmulo de elementos de posicionamiento partidista y

personal, mezclados con intereses de quienes diseñan la política exterior de sus países y necesidades sociales a las cuales se pueden dar respuesta a partir de los resultados de los acuerdos a los que se lleguen. Sin embargo, también están soportados en un marco presidencialista que les permite orientar por medio de su discurso esa política exterior. Es la unidad a la que hace referencia Hernann (2001), citado por Eduardo Velosa.

Interdependencia complementaria más allá de lo interno

La realidad de las relaciones internacionales en la actualidad ponen de manifiesto una nueva dinámica institucional. Inclusive, algunos autores llegan a afirmar que se trata de “una multiplicidad de sistemas de gobierno y órdenes institucionales destinados a resolver los problemas de la acción colectiva” (Young, O, en Keane, 2003, p. 93). Esto nos conduce a al concepto que propone John Keane (2003) sobre las nuevas circunstancias de las relaciones internacionales, la *cosmocracia*⁶. El posicionamiento de Santos y Dilma, la apertura de la comunidad internacional y el nuevo impulso de la integración regional contienen elementos que van más allá de la vecindad y que permiten la configuración de redes de interdependencia complementaria de dos países que se saben y se sienten potencias regionales.

El marco discursivo desde el cual pretendemos incorporar esta categoría de la *cosmocracia* está dado por las intervenciones de Juan Manuel Santos y Dilma Rouseff ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Cada uno desde su perspectiva histórica, condiciones y oportunidades, resaltó frente a este organismo internacional la perspectiva desde donde se posicionaron al inicio de sus mandatos y, por supuesto, señalaron los lineamientos de su concepción en política internacional.

Dilma Rousseff se dirigió a las Naciones Unidas el 21 de septiembre de 2011 en la apertura de la 66^a Asamblea General. Desde el planteamiento de la crisis económica general, la Presidenta presentó a Brasil como un “país emergente”, donde la crisis no había afectado su estabilidad. Precisamente,

⁶Concepto que introduce en su análisis de una nueva sociedad civil global y el tipo ideal de gobierno mundial. Es un sistema de redes de interdependencia: acciones y reacciones a distancia, una compleja mezcolanza de redes de interdependencia legal, gubernamental, policial y militar que abarca distancias mundiales. Están lubricadas por lujos de comunicación de alta velocidad, reductores de espacio, que tienen un asombroso efecto: obligan a las personas que detentan el poder dentro de las estructuras de la cosmocracia a cobrar cierta conciencia de la dialéctica aquí-allí (pp. 94-95).

desde esa perspectiva presentó su disponibilidad para ayudar en la situación. Planteó un cambio al hablar de cooperación entre países emergentes y países desarrollados para definir el nuevo rumbo de las relaciones internacionales.

Teniendo presente su historia, las condiciones y disposiciones de los líderes, la Presidenta aprovechó las oportunidades que se hacían palpables para que la dinámica internacional cambiara de perspectiva, en al cual los países emergentes podrían ser los pioneros de la transformación de la política internacional. La crisis, en palabras de la presidenta del Brasil, era —y aún es⁷— económica, de gobernabilidad y coordinación política.

Nuestra propuesta afina en esta línea, la figura del presidencialismo colombo-brasileño como esa “bisagra” mediante la cual la *cosmocracia* permite aunar las fuerzas emergentes de estos dos países suramericanos, lo cual ofrece nuevas perspectivas de lectura y acción en el contexto internacional. Dilma Rousseff era consciente de que el ascenso de Brasil desde la dinámica heredada de Lula da Silva, no era un juego de casualidades, sino un entramado en el que la gobernabilidad, la inversión de capital y la proyección social fueron las claves. En este contexto, la Presidenta brasileña ratificó la histórica tradición de su país como abanderado del respeto al derecho internacional, a las dinámicas de cooperación e integración regional.

En esa misma Asamblea, el Presidente Juan Manuel Santos se dirigió a los asistentes, el 24 de septiembre de 2011. Habló como actor en una dinámica de defensa de la paz y seguridad, e indicó que debido al conflicto y la violencia en la historia de Colombia, el país podía aspirar a hacer parte del Consejo de Seguridad, como vocero de Latinoamérica y el Caribe. De nuevo, aparece el elemento de lo regional como pieza del engranaje de la dinámica en las relaciones bilaterales. El presidente colombiano transmutó la expresión de su discurso de posesión: “¡Le ha llegado la hora a Colombia!”, en “¡Le ha llegado la hora a América Latina!”. En su discurso habló de la riqueza de los recursos naturales de Latinoamericana y el Caribe, del hecho de que Brasil sea catalogado como el país más megadiverso del mundo y Colombia, como el que mayor biodiversidad por metro cuadrado del mundo posee.

⁷ Para nuestra perspectiva es una constante actual.

Enfatizando lo regional, ubicando lo emergente

En la última Cumbre de las Américas, realizada en la ciudad de Cartagena, Colombia ejerció su diplomacia para favorecer el espacio de encuentro de líderes de los ejecutivos de los países de la región, su actuación fue importante, en especial por la tensión que produjo la reacción de los Estados Unidos ante la posibilidad de que Cuba asistiera. En medio de una serie de diálogos, la Cumbre se llevó a cabo sin la presencia de Cuba, a lo cual Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina y Brasil reaccionaron de forma discreta. Al inicio de la reunión, el Presidente Juan Manuel Santos se refirió al contraste entre un continente donde aparecían tímidamente países emergentes⁸ y un mundo incierto y peligroso; y reiteró su llamado, respecto a que este es “el momento de las Américas”.

En ese discurso, Santos habló de la búsqueda actual de los ejecutivos de Brasil y Colombia, por consolidar una región-bloque para el bienestar y la prosperidad de los pueblos. Señaló que había buenos motivos para creer que esa integración era posible, pues:

1. Los países de Latinoamérica y el Caribe han superado las debilidades estructurales e institucionales que los perjudicaban en el pasado.
2. Los Estados Unidos y las tradicionales potencias han asumido que su rol individualista en la búsqueda de la paz, no parece ser tan efectivo ni eficaz como se creía. Así, Latinoamérica dejó de ser la región-problema para convertirse en fuente de respuestas y desafíos.
4. El alto porcentaje de latinos en los Estados Unidos marca una pauta que puede beneficiar el apoyo socio-económico a ese país.

En la Cumbre, Santos también señaló que la región debería aprovechar, en su beneficio, la creación de puentes políticos, económicos y sociales. La comprensión de la transformación política en la perspectiva nacional e internacional es la pauta que guía a los gobiernos de Santos y Rousseff, sin dejar de lado su ideal de ubicarse como potencias regionales. Entonces nos preguntamos, ¿la apuesta fuerte está en la dimensión del régimen presidencialista?

⁸El presidente Juan Manuel Santos dijo literalmente en esa ocasión: “nos une el carácter singular, la naturaleza excepcional, de un continente que contrasta con un mundo incierto y peligroso”.

El presidencialismo en Colombia y Brasil: un factor determinante en las relaciones bilaterales

Al definir nuestras categorías de análisis en materia de historia, actores, condiciones y oportunidades, en un juego dinámico de relaciones internacionales entre Estados —para el caso Colombia y Brasil—, nos acercamos a los elementos discursivos que hemos podido esbozar, según nuestro interés, para puntualizar las perspectivas de los líderes de los ejecutivos de estos dos países latinoamericanos que han permitido dinamizar las relaciones internacionales y, por ende, definir las prioridades en materia de política exterior.

Los discursos de posesión al inicio de sus respectivos mandatos y ante la Asamblea General de Naciones Unidas, y la alocución de Juan Manuel Santos ante la Cumbre de las Américas de 2012 nos permiten acceder a la figura del presidencialismo en los dos países para enfatizar el posicionamiento de Colombia y Brasil como países emergentes y, desde allí, como potencias regionales en la medida en que se logre llevar a cabo la “creación de puentes políticos, económicos y sociales”. Nuestra apuesta, como ya se indicó, es que el régimen presidencialista desde donde se promueven estas apuestas tiene como trasfondo especial, que hemos denominado interdependencia complementaria y que surge del cambio de un distanciamiento en las relaciones binacionales hacia el encuentro de dos subregiones, desde donde se promueve el crecimiento económico, el desarrollo y la cooperación.

Santos y Rousseff encarnan el presidencialismo del momento en la historia de Colombia y Brasil. Los dos recibieron a sus países en dinámicas de crecimiento y superación de problemas económicos y sociales. Brasil, más adelantado que Colombia a nivel mundial, es, sin embargo, consciente de que el rol de Colombia en la región no puede desconocerse al presentarse más conciliador, cercano y creíble comercialmente, después de años de conflicto y violencia, de una apuesta obsesiva por la “seguridad” y total dependencia de las relaciones con los Estados Unidos. Todo ello, sumado al mismo rol asumido por los ejecutivos colombo-brasileños, hace que parezca plausible que las relaciones internacionales hallen en el ámbito regional una nueva razón de ser.

No en vano, Daniel Innerarity (2002) manifestó, al comienzo de la década de 2000 que la transformación de la política está dada por las nuevas circunstancias que nacen del cuestionamiento de “qué exigencias plantea la política misma hoy” (p. 12). Para este autor, la política debe volverse a plantear lugares comunes: capacidad de tramitar posibilidades, oportunidades y

compromisos, su función mediadora y la atención al bien común; sin perder de vista la necesidad de limitarse a sí misma y generar una ética interna.

La visión que presentaron Santos y Rousseff en los discursos que hemos mencionado, contienen elementos donde el presidencialismo es asumido desde esos lugares comunes que Innerarity menciona en su texto, por cuanto Colombia y Brasil tramitan, mediante su acercamiento bilateral, posibilidades, oportunidades y compromisos de crecimiento regional en interdependencia complementaria. Con este concepto no nos referimos a que dependan uno del otro, pues la misma historia nos demuestra que la distancia es lo que ha caracterizado su relación; nos referimos a que las fortalezas de cada uno que están emergiendo, de acuerdo con su contexto, son una oportunidad para concretar compromisos en la región, demostrando su liderazgo como potencias regionales y complementándose. El hecho de que ambos países posean una biodiversidad rica, es un elemento clave sobre el cual los líderes del Ejecutivo tienen mucho poder constitucional.

El presidencialismo como forma de gobierno

Hablar de presidencialismo en el contexto de Colombia y Brasil implica ingresar al ámbito de la democracia, de la cual haremos una breve mención para poder analizar el papel del régimen presidencialista en las relaciones bilaterales. Leonardo Morlino (2009) se acerca al concepto de democracia a partir de varias definiciones que se han dado desde diversas ópticas: desde Sartori (1957), pasando por Robert Dahl (1970), Schmitter y Kart (1993) hasta encontrarse con los nuevos planteamientos de Dahl (1998) y llegar a Beetham (1999). Morlino nos permite vislumbrar la democracia como un proceso de construcción común que se funda en la participación política de todos los miembros del grupo humano y que conlleva principios de responsabilidad⁹, cooperación, competición. Todo lo anterior pone en evidencia la adhesión a unos valores, reglas e instituciones, dentro de los cuales el competir facilita la colaboración (Morlino, 2009). En síntesis, según Morlino, las definiciones de democracia pueden ser generales, procedimentales, genéticas, mínimas o normativas. No hay un consenso en cuanto al modo como se hace factible y real la democracia.

⁹ *Responsiveness*, hace referencia a la capacidad de los gobernantes de responder a las demandas de los gobernados (Morlino, 2009, p. 3).

Sin embargo, la misma diversidad de formas en que se hace realidad la democracia nos pone ante modelos que el mismo concepto, en su trasegar histórico, ha permitido que se objetiven en regímenes concretos. Según Morlino (2009), los modelos de democracia más comunes han sido:

1. Presidencial: elección directa del jefe de Estado y poderes autónomos de dirección por parte del Ejecutivo que no dependen del parlamento.
2. Parlamentario: el jefe del Estado es una figura representativa y el Ejecutivo depende de la confianza del parlamento.
3. Semipresidencialista: el presidente es elegido directamente por sufragio universal, pero el gobierno sigue dependiendo de la confianza del parlamento.

Pero, ante la diversidad que se ha presentado a lo largo de la historia, como lo hemos anotado, Leonardo Morlino (2009) propone visualizar la democracia desde dos perspectivas:

1. Tipologías múltiples. Asume las características tradicionales de los modelos más comunes, pero con diferencias relevantes. Por ejemplo, sistemas especiales de leyes electorales¹⁰, también las dinámicas democráticas que se dan por el sistema de partidos.
2. Tipologías polares. Es una propuesta de Lijphart (1999) que se centra en los principios puros o mixtos de las instituciones desde donde se configura la democracia, son el principio mayoritario y consensual. A su vez, estos se subdividen en dos que se refieren al Ejecutivo y a los partidos¹¹, por un lado, y al sistema unitario o federal del régimen, por otro¹².

¹⁰ En esta dimensión, Morlino (siguiendo a Powell, 1982; Lijphart, 1984 y 1989; Linz y Valenzuela, 1994; Sartori, 1994), desarrolla la siguiente clasificación: presidencialismo y sistema electoral mayoritario; semipresidencialismo y sistema electoral mayoritario; semipresidencialismo y sistema electoral proporcional; semiparlamentarismo y sistema electoral proporcional reforzado o mayoritario; parlamentarismo y sistema electoral proporcional; y, presidencialismo y sistema electoral proporcional (p. 15).

¹¹ El del poder ejecutivo o partidos se define por un gobierno monocolor o de coalición; dominio del ejecutivo sobre el legislativo o bien equilibrio entre los dos poderes; número de partidos y características del sistema de partidos; sistema electoral mayoritario o proporcional; entramado pluralista o neocorporativo de los grupos de interés (p. 21).

¹² El de ordenación unitaria u ordenación federal del régimen se define por el grado de concen-

Esta breve presentación sobre la teoría del Estado, nos sirve de base para definir el presidencialismo como un régimen de organización sociopolítica que se centra en la figura de un Ejecutivo elegido por medio de la participación popular a través del sufragio universal y que asume la gestión del poder político en colaboración con el legislativo, en un marco de control político, esferas de multipartidismo, participación, defensa, promoción de los derechos fundamentales y unidad en la diversidad.

A partir de lo anterior, incluyendo las visiones que nos presenta Morlino (2009), se deduce que Colombia y Brasil son dos regímenes presidencialistas desde perspectivas diferenciadas. Es decir, según las tipologías múltiples, Colombia y Brasil son un régimen semipresidencialista y un sistema electoral proporcional. Dicho régimen se basa en un multipartidismo homogéneo y el gobierno de coalición se dinamiza gracias a que el jefe del Ejecutivo debe dialogar con los diferentes miembros de los partidos que tienen puesto en el Congreso de la República o el Congreso nacional. Por ende, en los dos países, la democracia es fuertemente mayoritaria al combinar un régimen semipresidencialista con un sistema electoral mayoritario y un sistema multipartidista con el control de la sociedad.

La perspectiva diferenciada a la que hacemos referencia está dada por la tipología polar que define a los dos países. Colombia tiene un sistema unitario de gobierno y Brasil uno federado¹³. De esta forma, según Morlino (2009), siguiendo a Lijphart, el régimen colombiano es puro con principio mayoritario y el brasileño es mixto con principio mayoritario.

Sin embargo, las dos dinámicas frente a la gestión de los Ejecutivos en los países de Latinoamérica, que Arturo Valenzuela (2008) menciona en su obra, pueden permitirnos visualizar la complejidad con que se asume este régimen de gobierno en el contexto regional. Para Valenzuela (2008), la presión que el presidente y otros funcionarios pueden sentir por los movimientos de protesta que buscan soluciones concretas a problemas reales, conlleva a que se perciba al Estado como fuente de todo poder y último responsable de lo que pasa. A pesar de que la ciudadanía espera que un jefe de Estado resuelva los problemas más profundos, los presidentes latinoamericanos suelen ser,

tración o descentralización federal del país; unicameralismo o bicameralismo débil o fuerte; constitución rígida o flexible (p. 21).

¹³ El artículo 1 de la Constitución de Brasil afirma: “La República Federal del Brasil, formada por la unión indivisible de los Estado y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho”.

en la mayoría de los casos, muy débiles: “reinan”, mas no “gobiernan”, señala (p. 9). Esto se debe a la fragmentación de los partidos políticos al interior de cada país y, por lo tanto, a la dinámica de los Congresos nacionales. Así las cosas, los Ejecutivos se ven obligados a llegar a coaliciones interpartidarias para poder realizar su gestión pública¹⁴.

El presidencialismo en perspectiva de relaciones internacionales

La Constitución de Brasil, promulgada en el año de 1988, desde su preámbulo define que el suyo es un “Estado democrático fundado, entre otros principios, en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, en la solución pacífica de las controversias”. Esta concepción, desde el marco constitucional brasileño, nos permite acceder a su concepción de las relaciones internacionales que promueve desde el poder ejecutivo. En la misma línea, el preámbulo de la Constitución Política de Colombia de 1991, expresa que “el pueblo de Colombia (...) se compromete a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.

En este orden de ideas, el marco constitucional de los dos países da cuenta del interés común por abrir espacios en el que el orden internacional, sobre todo el regional, gestionen la vida social y política de los respectivos países. En términos generales hay un horizonte de sentido donde lo interno y lo externo marcan una pauta de dinámica relacional, que permite que los líderes de los gobiernos puedan gestionar las relaciones internacionales de sus respectivos pueblos.

El título IV de la Constitución brasileña hace referencia a la organización de los poderes públicos, así, el Congreso nacional tiene la competencia de “resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional” (art. 49). Esto implica que el ejecutivo se encarga de las relaciones internacionales, donde solo en caso gravoso para la unidad brasileña, el legislativo entra a resolver. Sin embargo, en los incisos 9 y 10 del mismo artículo, la Constitución hace referencia a la competencia del legislativo de “juzgar anualmente las cuentas rendidas por el presidente de la República y

¹⁴ Al respecto, Jorge Lanzaro (2004) habla de “presidencialismo de coalición” en Brasil. En este tipo de gobierno, los compromisos del Ejecutivo con los partidos políticos se amplía en el Congreso Nacional y en circuito de los gobernadores (pp. 35-36).

apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno” y “fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras los actos del poder ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta”.

En el caso de la Constitución colombiana, el tema de la organización del Estado está en el capítulo V y de igual manera se describe la división tripartita de poderes con el ánimo de que haya equilibrio en la gestión del poder político. El título VI describe la rama legislativa. En el artículo 136 se mencionan las funciones del Congreso, entre las cuales está: “exigir al gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado”. Respecto a la misión de elaborar leyes, en el artículo 150 (inc. 16) el Congreso de la República tiene la tarea de “aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”.

De esta forma, las relaciones internacionales, tanto en Brasil como en Colombia, tienen fundamento constitucional y un marco legal que organiza la relación de cada país con otros Estados y la búsqueda por la integración cooperativa, dentro de una dinámica de equilibrio de poderes. El Ejecutivo lleva a cabo los diálogos, negociaciones, tratados o acuerdos, pero el legislativo está al tanto para cuidar los intereses nacionales en esta materia. Dentro de la estructura presidencialista a la que hacemos alusión, ambas Constituciones incentivan la figura del ejecutivo en los términos que explicaremos a continuación.

En la Constitución colombiana, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y está obligado por juramento a velar por el bienestar general (art. 188). En la brasileña, se señala simplemente que el Presidente, quien es elegido por el pueblo, ejerce el poder ejecutivo (arts. 76 y 77). En materia de relaciones internacionales, la Constitución de Brasil señala que le compete al Presidente “mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos” (art. 84, inc. 7) y “celebrar tratados, convenios y actos internacionales, sujetos a referendo nacional” (inc. 8). El artículo 189 de la Constitución colombiana señala que le corresponde al Presidente de la República “dirigir las relaciones internacionales. Nombrar agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

Desde esta visión constitucional, vislumbramos un marco jurídico que marca la pauta de la actuación y misión del Estado con respecto a las relaciones internacionales. Por ello, en la introducción de la presente obra y

en el marco teórico se insiste que esta área en la esfera estatal es un entramado de procesos conducentes a crear interrelaciones según intereses fundados en la cooperación y construcción de un marco global de convivencia. Para garantizar que sea factible, los países configuran un marco normativo desde el cual delegan funciones, sin detrimento de la unidad nacional. Pero, ¿cuál es el peso del Presidente de la República en la formulación e implementación de la política exterior de Colombia y Brasil?

Presidencialismo colombo-brasileño en la perspectiva regional

Tanto Colombia como Brasil son considerados como régímenes presidencialistas desde una perspectiva histórica y constitucional. Han sido objeto de las reflexiones de diferentes teóricos que ven aciertos y desaciertos en la forma como este tipo de gobierno organiza la sociedad. Tal es el caso de Renato Lessa (Lanzaro, 2001), quien afirma que el poder ejecutivo brasileño está muy concentrado y que tiene un alto grado de delegación de poderes, del legislativo hacia el ejecutivo y de los parlamentarios hacia quienes lideran sus bancadas. En ese contexto, resume las atribuciones del Ejecutivo así:

1. Monopolio de la iniciativa legal en materia tributaria y organizativa.
2. Administración de los negocios del Estado.
3. Poder de solicitar urgencia para sus proyectos de ley, determinando su prioridad y plazo de aprobación.
4. Prerrogativa de introducir proyectos de ley para enmienda constitucional.
5. Prerrogativa de emitir actos con fuerza inmediata de ley (medidas provisionarias).

Desde una perspectiva similar, Kurt E. von Mettenheim (2001), afirma que “el gobierno presidencial en el Brasil de la postransición no ha producido el estancamiento, la polarización, la corrupción y el populismo demagógico esperados por los críticos, sino más bien, nuevos patrones de cambio políticos a través de apelaciones populares directas, alianzas con maquinarias de clientelismo y movimientos de reforma política” (Lanzaro, 2001, p. 165). Indudablemente, estas afirmaciones de Mettenheim se respaldan en la dimensión social del electorado brasileño, en la dinámica de los partidos políticos, en el rol de los líderes como mediadores de las necesidades del pueblo y en la

estrategia que asumen para satisfacerlas. En Brasil, el presidencialismo rompe el antiguo esquema de mecanismos bipartidistas fuertes o manipulación de roles empresariales —sin desconocer que tienen importancia—, prueba de ello son Lula da Silva y Dilma Rousseff, que mostraron un nuevo panorama desde una perspectiva más social.

Ronald P. Archer y Matthew Soberg Shugart (2002) hablan del presidencialismo colombiano a partir de un análisis comparativo constitucional. Para estos autores, la anterior Constitución de 1886 le otorgaba al Presidente de la República bastante fuerza en materia de poderes legales, mientras que el Congreso de la República parecía ser incapaz de encarar los problemas nacionales. Por el contrario, con la Constitución de 1991 se buscó un mayor equilibrio de poderes; sin embargo, el Ejecutivo está impedido para gestionar las agendas de políticas por la escasez de poderes de los partidos políticos, donde el candidato no necesita el respaldo del partido para presentarse a las elecciones, sino solo el rótulo; a esto se suma que el sistema electoral favorece la competencia intrapartidaria.

Para estos autores, la lucha intrapartidaria, los intereses en juego dentro de la dinámica del Congreso de la República de Colombia y las reales dificultades para que el ejecutivo gestione las políticas —sobre todo, las reformas— condicionan la figura presidencialista (Mainwaring y Soberg Shugart, 2002, pp. 122-123). En la actualidad, se puede constatar esta hipótesis hecha a principios de la década de 2000, si se observa la figura de Juan Manuel Santos. El multipartidismo colombiano, contemplado desde la Constitución de 1991, conllevó un cambio en la esfera de los poderes públicos. El Congreso de la República entró en una dinámica de diversidad de “colores políticos y propuestas”, con un alto manejo de liderazgo social ante el surgimiento de figuras políticas.

Un buen ejemplo de ello fue la situación que se presentó con el Presidente César Gaviria Trujillo —que tenía la figura de Galán de fondo— y que estaba al frente del ejecutivo cuando se realizó la Asamblea Nacional Constituyente que condujo a la nueva Constitución. También se observa con Álvaro Uribe Vélez, que surgido de las entrañas del tradicional partido liberal, abrió nuevos espacios de participación con el llamado uribismo¹⁵. En la actualidad, Santos surge como un “referente de continuidad” que Colombia aceptó dentro de la urgente necesidad de mantener la seguridad democrática y evitar el retorno

¹⁵ Fusión de intereses de varios líderes políticos que surgieron de los tradicionales partidos liberal y conservador, junto a algunos de izquierda moderada.

a los aciagos tiempos de Andrés Pastrana Arango, quien prácticamente fragmentó la unidad nacional al ceder la famosa “zona de despeje” a las FARC.

En este contexto, tanto Juan Manuel Santos como Dilma Rousseff, acceden a los ejecutivos de sus respectivos países en un *sensu* común de dar continuidad a los aciertos de sus predecesores e impulsar el cambio que se había venido gestando desde hacía algo más de una década. Como lo afirmamos, la primera visita de Santos como Presidente de Colombia fue a Brasil, rompiendo con el distanciamiento de años y buscando asociarse con un vecino con quien tradicionalmente no existían acuerdos. Pero, ¿en qué condiciones? Consideramos que desde dos perspectivas claves: Brasil es vista como potencia regional y Colombia busca un protagonismo que rompa el esquema “seguridad por, desde y en los Estados Unidos”, y aboga por un protagonismo regional, tal como se mostró con el discurso de posesión de Santos, con la alocución ante la ONU y en la Cumbre de las Américas.

Pareciera que los ejecutivos colombo-brasileños quisieran dar el mensaje de que “es urgente profundizar en las relaciones de cooperación, especialmente sur-sur”, y tratar de romper el esquema sur-norte que tradicionalmente ha promovido Colombia. Brasil ya es fuerte en ese sur -sur, pues su liderazgo en la zona, la promoción del MERCOSUR y su posición como potencia emergente, lo colocan en una condición ventajosa. Colombia, por su parte, no quiere perder esta oportunidad que se presenta y además hay voluntad por parte del ejecutivo.

Como se indicó al inicio de este capítulo, las oportunidades, junto con las condiciones y la disposición de los sujetos —en este caso la de Juan Manuel Santos— ofrecen la posibilidad de que se dé gestión eficaz de las relaciones internacionales. Así, Colombia, mediante el pragmatismo económico del gobierno de Santos se busca una mayor integración regional, y Brasil —desde el Gobierno de Lula da Silva y ahora con el Dilma Rousseff— busca incentivos claves junto a Argentina y Chile.

El discurso de “¡le llegó la hora a Colombia!” que se trasmutó en “¡le llegó la hora a América!”, en materia de política exterior colombo-brasileña se convirtió en pragmatismo relacional, donde los liderazgos buscan unirse para buscar los beneficios de cada país y de la región. Allí está el peso del presidente en uno y otro rincón.

Ahora bien, ¿el relevo del poder ejecutivo en los dos países tendrá algún impacto en materia de relaciones bilaterales? De Lula da Silva a Rousseff, la continuidad implicó un cambio de estilo. Rousseff es la primera mujer presidente de Brasil, su elección tiene el peso de una lucha histórica de género

y de una sociedad que ha visto el florecimiento gracias a la propuesta social e inversionista de la izquierda. De Uribe Vélez a Santos, se dio un giro de la búsqueda obsesiva de la seguridad nacional a la seguridad a través de la conciliación, el diálogo, el encuentro y el acercamiento. Este giro implicó una relación distinta con sus vecinos, Venezuela y Ecuador se muestran más amigables, Brasil más cercano y los Estados Unidos permanecen en el panorama pero no mantienen su “monopolio”.

Colombia ve a un Brasil que continúa interesado por la región, y entre los dos países ahora las relaciones son cordiales y la distante vecindad busca convertirse en interdependencia complementaria, ya que los dos países buscan ser líderes. En el ámbito comercial, ambos son competitivos, aunque hay que tener en cuenta que Brasil le ofrece más a Colombia, que, por ejemplo, importa material aeronáutico, equipos de transporte y militares brasileños; por el otro lado, ambos exportan, en algunos casos, los mismos productos, por ejemplo, café.

Por tanto, el impacto de este relevo en el ejecutivo en ambos países ha resultado positivo, en términos políticos ha llevado a la “de creación estatal”, por cuanto ambos presidentes, Santos y Rousseff, han aprovechado las gestiones anteriores y han dinamizado un acercamiento que se hace evidente en las relaciones bilaterales, no a gran escala ni con mucha publicidad, pero permitiendo avanzar hacia el camino de la interdependencia complementaria y en la búsqueda de consolidarse en la región como promotores de integración.

A nivel personal, los liderazgos son distintos, pero fuertes. Dilma Rousseff es afable, cercana, abierta al encuentro, pero es más visceral en sus reacciones. Juan Manuel Santos también es afable, cercano y conciliador, pero más pragmático.

Este impacto no solo se nota en las relaciones colombo-brasileñas, sino en otros campos de la política exterior de Colombia, por ejemplo: en su interés por ser parte de la OCDE¹⁶, sobre todo por ser uno de los países con mayor proyección de crecimiento en la región; aumentaron las misiones diplomáticas al exterior, que han viajado a Turquía, Ghana, Angola y a Marruecos —con quien en algún momento se habían tenido relaciones cercanas—¹⁷; en el hecho de que ahora haga parte de los países CIVETS¹⁸, —que marcan

¹⁶ Extraído el 5 de agosto de 2012 desde www.eltiempo.com/revista-credencial/economia-ingresar-a-la-ocde-oportunidad-o-embeleco/8731241.

¹⁷ Extraído el 5 de agosto de 2012 desde www.urnadecristal.gov.co/#noticias.

¹⁸ Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

la dinámica emergente a nivel de crecimiento y desarrollo— y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁹.

Por su parte, Brasil ingresó al G20, que ahora es liderado por Rousseff; sus primeras visitas como presidenta a Argentina y Uruguay fueron un claro mensaje de “vamos por la unión regional”, asimismo, asistirá a la Cumbre de América del Sur con países árabes en Lima, Perú²⁰, para buscar avances económicos y tecnológicos con estos países.

Aunque hemos señalado el impacto en las relaciones internacionales de los dos países, debido al relevo de los líderes en el Ejecutivo, es importante resaltar que estos factores favorecen las relaciones bilaterales, pues la disposición de Santos y Rousseff marca una pauta fundamental en la región. De esta manera, el peso de la subjetividad individual de cada líder en la política exterior agiliza un acercamiento que propende por una integración regional, aunque el trasfondo que se percibe es el interés por consolidarse como potencias subregionales.

La apuesta fuerte en relaciones internacionales de los presidencialismos Santos-Rousseff

El breve recorrido que hemos hecho por la dinámica de las relaciones internacionales desde la perspectiva del presidencialismo, teniendo en cuenta el marco constitucional de Colombia y Brasil, y contemplando la propuesta actual de ambos Gobiernos, nos brinda la posibilidad de dejar abierta la reflexión en otros temas que atañen a esta obra académica y, por ende, permitir que el análisis de esta temática continúe enriqueciéndose con aportes teóricos y prácticos.

El régimen presidencialista puede parecer un “fortín democrático”, sobre todo en el ámbito de Latinoamérica, por cuanto los procesos de transición democrática en las décadas de 1980 y 1990 dieron un “aliento de vida” al sistema político de la región. Lo que hemos esbozado desde la mirada de la estructura colombiana y brasileña, la fuerte dinámica que lideran los Gobiernos y las nuevas oportunidades que ofrece la realidad regional para que estos dos países “brillen como emergentes”, no puede ser la única conclusión a la que vamos llegando al cierre de este capítulo.

Las realidades de Colombia y Brasil, el presidencialismo, que se presenta como una apuesta fuerte en cuanto la estructura normativa constitucional; y las figuras de Santos y Rousseff contienen en sí un halo de unidad política

¹⁹ Extraído el 7 de agosto de 2012 desde www.un.org/spanish/sc/members.asp.

²⁰ Extraído el 7 de agosto de 2012 desde www.aspa3.com/.

que favorece el acercamiento bilateral entre estos dos vecinos. La apuesta fuerte que hemos pretendido proponer en estas líneas está marcada por una distante vecindad que se transforma en interdependencia complementaria. Esta labor de los presidentes de los dos países se da gracias a su liderazgo, a los intereses de las partes, a las posibilidades en la región y, por supuesto, a las dinámicas de oportunidades que el contexto global ofrece. Esta es la apuesta fuerte desde una cosmocracia que muestra un nuevo horizonte de posibilidades en las relaciones internacionales.

Desde que Juan Manuel Santos y Dilma Rousseff están al frente de los ejecutivos de sus respectivos países, las relaciones bilaterales se han expresado concretamente en:

1. Visita del presidente colombiano a Brasil (2010).
2. Participación de la presidenta de Brasil en la Cumbre de las Américas (2012).
3. Encuentro de cancilleres y ministros de relaciones exteriores.
4. Memorando de entendimiento entre Brasil y Colombia de integración energética, firmado en septiembre de 2010.
5. Memorando de entendimiento en materia de cooperación dentro del marco de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), firmado el 4 de agosto de 2011.
6. Encuentros de alto nivel:
 - 6.1. Entre los Ministros de Defensa (Juan Carlos Pinzón de Colombia y Celso Amorim de Brasil), en Brasilia, para fortalecer las herramientas en la lucha conjunta contra el crimen trasnacional organizado.
 - 6.2. II Reunión de la Comisión Bilateral Colombia-Brasil, realizada el 26 de octubre de 2011, presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores. Se firmaron instrumentos internacionales, cinco en materia de educación y nueve complementarios.
7. Acuerdos:
 - 7.1. Convenios Complementarios al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, en 2010, en materia de:
 - 7.1.1. Capacitación técnica en trabajos de biología y epidemiología.
 - 7.1.2. Capacitación técnica en cultivo de caucho.
 - 7.1.3. Intercambio técnico para el fortalecimiento de los procesos de beneficio y transformación del caucho natural en Colombia.

- 7.2. Acuerdo de cooperación interinstitucional entre la Policía de Brasil y Colombia.
- 7.3. Acuerdo para permiso de residencia, estudio y trabajo a nacionales fronterizos colombianos y brasileños.
- 7.4. Acuerdo complementario para la cooperación técnica para el Centro Senai-Sena en Leticia.
- 7.5. Carta de Intención entre el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS Colombia, y la Fundación Coordinación de Perfeccionamiento del Personal del Nivel Superior (CAPES), de Brasil.
- 7.6. Carta de los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países dirigida al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para que se estudie la posibilidad de un diagnóstico de integración y desarrollo fronterizo.
- 7.7. Declaración de intenciones entre los dos Ministerios de Defensa relativa a la participación de Colombia en el programa KC-390²¹.

El fortalecimiento progresivo de las relaciones bilaterales colombo-brasileñas conllevan un refuerzo del poder ejecutivo, no solo en cuanto la capacidad de autonomía legal para gestionar temáticas de política exterior —puesto que cada marco constitucional brinda un equilibrio de poderes en el que el legislativo y el ejecutivo sopesan la dinámica interna y externa de cada país con miras al sostenimiento y favorecimiento de la unidad nacional—, sino también en cuanto a que la figura de liderazgo favorece los acercamientos binacionales.

Santos y Rousseff encarnan el liderazgo de una Latinoamérica emergente y un deseo de integración regional y subregional. El pragmatismo económico del presidente colombiano se ha encontrado con un Gobierno brasileño marcado por un discurso de género, donde la búsqueda de desarrollo social pareciera estar unida a una especie de instinto maternal. Sin ánimo de ser utópicos o ilusos, el presidencialismo colombo-brasileño de este momento histórico contiene los instrumentos históricos, las condiciones y disposiciones políticas, y las oportunidades para incentivar una integración que favorezca los intereses de cada país y de la región, aun teniendo en cuenta los obstáculos que presenta el ejercicio del poder en Brasil y en Colombia: en el primero, el reto de mantener la emergencia

²¹ Es un avión de transporte de bienes, de tamaño mediano, propulsado por dos motores de reacción, con capacidad para 21 toneladas, fabricado por la empresa brasileña Embraer.

que lo ha caracterizado, a pesar del asomo de un déficit que los confronta en este momento; y, el segundo, con el reto de continuar con los esfuerzos de resolver el conflicto interno que, a su vez, afecta el crecimiento económico.

En este sentido, la apuesta fuerte está contenida en la gestión de lo que hemos llamado interdependencia complementaria, por cuanto el hecho de que Brasil sea catalogado, ahora, como potencia mundial (sexta a nivel mundial) y la condición de economía emergente de Colombia permiten contemplar la mutua necesidad de hacerse socios en pos de un estatus que los beneficie a nivel local. Sería la apuesta fuerte por una sociedad de bienestar en ambos países, más allá de Estados de bienestar. En términos de Avisahi Margalit (2010) es “la sociedad que intenta mejorar la situación de los discapacitados, las personas mayores, los desempleados, lo pobres, sin recurrir al mecanismo del mercado” (p. 185); sin embargo, no es un rechazo hacia el mercado lo que se propone, pues en él nos movemos y de él podemos sacar provecho para mejorar la vida de los pueblos colombo-brasileños. La sociedad de bienestar que plantea Margalit (2010) tiene razón de ser en la medida en que contribuya a la construcción de una sociedad decente, es decir, “aquella cuyas instituciones no humillan a las personas” (p. 15). En busca de esta dinámica comprendemos la apuesta fuerte de un presidencialismo que funciona como bisagra en las relaciones de ambos países. En últimas, las relaciones binacionales en clave de presidencialismo conllevan el juego de equilibrios de la democracia moderna, en términos de Daniel Innerarity (2009):

La democracia moderna es un juego complejo de equilibrios en el orden de la velocidad y la lentitud; el pluralismo político también se refleja como un pluralismo de temporalidad: el tiempo lento de la constitución, el tiempo medio de las legislaturas, el tiempo corto de la opinión pública (...). La política se mueve entre los extremos de la máxima lentitud y la prisa frenética: entre el riesgo del anacronismo al que se exponen los sistemas políticos rígidos y el otro extremo de la inestabilidad cuando los cambios se realizan sin un marco inteligible de duración y procedimientos (p. 146).

Rousseff y Santos han dinamizado la política en los dos años que llevan de gobierno, dejando atrás la lentitud de un distanciamiento histórico. El pluralismo político de sus sociedades ha activado y fragmentado su gestión desde los partidos políticos, pero la lentitud de las constituciones colombo-brasileñas, la gestión en el ámbito público y la presión del corto plazo de la opinión pública que bombardea con urgentes necesidades han provocado que esta era plantee un nuevo renacer del binacionalismo, entre los acercamientos y el tiempo que marca los acuerdos efectivos: esa es la apuesta fuerte.

Referencias

- Arellano, A. (2008, diciembre 24). Brasil: una nueva potencia mundial. El gigante sudamericano. *Bolsa y Economía*. Recuperado de <http://www.bolsayeconomia.es/brasil-una-nueva-potencia-mundial.html>.
- Gobierno de la República de Colombia. (2011, agosto 4). *Urna de cristal 2011*. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/index.php?lk=24&cod=112>.
- Henley, J. (2012, marzo 6). What does Brazil have that the UK doesn't? *The Guardian*. Recuperado de <http://www.guardian.co.uk/business/shortcuts/2012/mar/06/brazil-uk-sixth-largest-economy>.
- Innerarity, D. (2002). *La transformación de la política*. Barcelona: Península.
- Innerarity, D. (2006). *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa Calpe.
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*. Barcelona: Paidós.
- Keane, J. (2003). *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Lanzaro, J. (Ed.). (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, J., Exeni, J. L., Martínez, V. H., y Giraldo, F. (2004). *Presidencialismo, sistemas de partidos y reforma política. Cuatro enfoques desde América Latina*. La Paz: Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE.
- Mainwaring, S. y Soberg, M. (Comp.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Margalit, A. (2010). *La sociedad decente*. Barcelona: Paidós.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (2011, enero 1). *Discurso inaugural de la presidenta de la República Dilma Vana Rousseff*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevisitas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-inaugural-de-la-presidente-de-la-republica-dilma-vana-rousseff-en-ceremonia-en-el-congreso>.
- Morlino, L. (2009). Democracias y democratizaciones. *Monografías*, 267. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Oficina de prensa de la Presidencia de la República de Colombia (2010, agosto 7). *Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón*. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx.

- Centro de noticias de la ONU. (2011, septiembre 21). *Discurso de la presidente de Brasil Dilma Vana Rousseff ante la 66^a Asamblea General*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=21817>.
- Ramírez, S. (2006). Colombia-Brasil: distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio. *Análisis político*, 19 (58), 1-32.
- Uribe, M. (2010). *Analís de las relaciones comerciales bilaterales entre Brasil y Colombia en el contexto de la integración suramericana en el periodo 2003-2008*. Universidad del Rosario, Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2027/1/1032372820.pdf>.
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias Latinoamericanas Interrumpidas. *América Latina hoy*, 049, 15-30. Salamanca: Universidad de Salamanca.

*III. La acción exterior de Colombia
y Brasil desde la perspectiva
del lugar que ocupan*

Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global

Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros***

Introducción

La distribución del poder mundial ha cambiado de forma sustancial durante la última década, generando que la estructura unipolar del orden global —que sucedió a la bipolar de la Guerra Fría— se vaya transformando en una multipolar. En dicho proceso se están entretejiendo nuevas coaliciones, conformadas por las llamadas nuevas potencias regionales emergentes, *new emerging regional powers* (Flemes y Nolte, 2010, p. 5); o potencias líderes regionales, *regionale Führungs mächte* (Nolte, 2012, p. 41), tales como los BRICS —Brasil, Rusia, India y China— (Nolte, 2012, p. 17; Cervo, 2010, p. 27; De Ouro-Preto, 2012, p. 67), el foro IBSA —India, Brasil y Sudáfrica— (Föhrig, 2007, p. 35; De Moura, 2009, pp. 15-18; De Almeida, 2009, pp. 17-19) y los BASIC —grupo integrado por Brasil, África del Sur, India y China— (Patriota, 2011), entre otras.

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales, del cual es actualmente su director, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y editor de la revista Papel Político. Consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania.

** Polítólogo de la Universidad Javeriana, docente de cátedra de las universidades San Martín (FUSM) y Militar Nueva Granada (UMNG) y asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas.

Asimismo, desde la crisis financiera de 2008 se evidenció el anquilosamiento e ineeficacia del sistema multilateral que se estructuró al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, el G-20, conformado por los Estados industrializados y las potencias emergentes, reemplazó al G-7 y al G-8 y, con ello, reveló también la urgente necesidad de reformar los mecanismos existentes o crear nuevos para la gobernanza global (Wade, 2011, p. 349; Cervo, 2010, p. 12; Pfeifer, 2012, p. 80).

Ya existe una multipolaridad de facto, que se evidencia con claridad en el desplazamiento del poder económico, concentrado en el pasado en los Estados del G-7, hacia las llamadas potencias emergentes. En la actualidad, los países del G-7 participan en el 53 % del producto mundial bruto, cifra que, aunque todavía siga siendo significativa en la producción y distribución de la riqueza mundial, ha caído en un 19 % con respecto al año 2000. Para ese entonces, según cifras del FMI, su participación en el producto mundial bruto era del 72 %.

El crecimiento y fortalecimiento económico —por fuera del centro tradicional— se da sobre todo en las potencias regionales emergentes pertenecientes a los grupos antes mencionados. De esta forma, se intentan identificar, mediante indicadores de crecimiento económico, los nuevos polos de poder del futuro orden mundial. El aumento del intercambio comercial sur-sur se refleja en hechos contundentes, como el que China se haya convertido en el mayor socio comercial de Brasil desde 2009, desplazando de ese lugar a su socio tradicional: los Estados Unidos.

Frente a estos nuevos desarrollos en el contexto del sistema internacional se habla, por tanto, de una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra cuatro polos: los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y los BRICS. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo multilateralismo que abra paso a la reforma de instituciones como el FMI, el Banco Mundial, ni mucho menos el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo cual agudiza el llamado “dilema de gobernanza multipolar” (Wade, 2011, p. 349-353; Cervo, 2010, p. 13-15; de Ouro-Preto, 2012, p. 67).

En este nuevo escenario mundial, Brasil se está convirtiendo en uno de los nuevos jugadores globales que acentúan la multipolarización y demandan la democratización del sistema internacional. Al mismo tiempo, los nuevos actores globales ejercen presión para establecer esquemas compartidos de gobernanza que realicen gestiones más eficaz y equitativas en

el contexto mundial, colmado de incertidumbres, crisis —financiera, energética, ambiental— y conflictos.

Comprendisivamente, en un escenario sistémico de interdependencia creciente, las fuentes de beneficio mutuo aumentan para las naciones, pero también los costos impuestos por el exterior se multiplican, lo cual reduce su autonomía (Keohane y Nye, 1988, p. 22-23). Como uno de los nuevos protagonistas de un orden cambiante, posthegemónico e inestable, Brasil y otras potencias en ascenso encuentran, en la proyección individual y en la inserción en múltiples arenas económicas y políticas, dos mecanismos para —aunque suene contradictorio— *cooperar* más —compartiendo ganancias y distribuyendo y asumiendo voluntariamente los costos— y *competir* mejor; es decir, aumentando sus ventajas relativas frente a los otros y desplazando hacia ellos las pérdidas y externalidades negativas en un cierto plano de interacción.

Por tanto, Brasil se ha hecho consciente de la influencia que puede tener como potencia emergente, multiplicando su asociación estratégica con otras potencias semejantes, más allá de Suramérica como escenario de proyección regional. Al mismo tiempo, este país ha estado promoviendo la construcción de un orden más equitativo, con una mayor participación de los países del sur en la toma de decisiones. Como resultado de ello, se creó, por su iniciativa, en el marco de la OMC, el Grupo de los 20 (G-20 Comercial), esta es una alianza de países del sur que pretende defender sus intereses en la ronda de desarrollo de Doha. Asimismo, impulsó la constitución del foro de diálogo IBSA. En suma, Brasil no solo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que ha venido desarrollando una política exterior universalista (Almeida, 2009, pp. 17-29).

Por otro lado, debido a que los Estados Unidos le ha dado prioridad en su agenda internacional a sus intereses geopolíticos en Europa, Oriente próximo y a los asuntos relacionados —después del 9-11— con su cruzada internacional contra el terrorismo, como las guerras de Irak y Afganistán; ha disminuido su interés en la Latinoamérica de la postguerra Fría en los ámbitos político, económico y militar. Dicha situación amplió el margen de maniobra de los países del área respecto a su alineamiento automático —casi obligatorio— como parte de la esfera de influencia de los Estados Unidos, expresada en la articulación ideológico-política al bloque de las democracias liberales de Occidente en el contexto de la guerra Fría.

Este nuevo escenario le fue abriendo un espacio a Brasil, ante todo en Suramérica, para que se perfilara como fuerza catalizadora de la reconfiguración

geopolítica del subcontinente. Brasil ha dado muestras de querer conformar su propia zona de influencia, encabezando procesos de integración en el espacio suramericano, impulsando la creación de instituciones que regulen los asuntos regionales sin que intervengan los Estados Unidos, con el propósito de afianzarse como potencia líder en el ámbito regional (Flemes, 2010, pp. 100-103). Todos esos elementos muestran algunas manifestaciones del declive regional de la hegemonía estadounidense, lo cual es visto como el ocaso de la Doctrina Monroe (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, p. 24).

La emergencia del liderazgo de Brasil en Suramérica, teniendo en cuenta que las regiones van a desempeñar un papel importante en la estructura del futuro orden mundial que se está gestando, reviste una gran importancia en su labor de posicionarse como jugador global. De allí que se haga énfasis en que estamos presenciando el surgimiento de un sistema multirregional en las relaciones internacionales. Todo ello ha avivado el debate y ha hecho que cobre importancia el fomento de los programas de investigación sobre el ascenso de las “potencias líderes en el ámbito regional” (Nolte, 2012, p. 20); o la construcción de un orden mundial multilateral regionalizado (Farrell, 2005, p. 9). Así las cosas, este trabajo intentará definir cuáles son los rasgos más relevantes de la política exterior de Brasil en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global.

Para ello, incorporaremos, en primer lugar, varias definiciones sobre los distintos conceptos con los cuales se intenta definir la región y las nuevas potencias regionales emergentes con pretensiones de proyección global. Asimismo, expondremos algunas de las tipologías que, mediante determinados criterios o atributos, contribuyen a la comprensión de las características más importantes de la política exterior de tales potencias. Dichos conceptos, definiciones y tipologías tienen su origen y fundamento en distintos enfoques teóricos y aportan una variedad de herramientas para el análisis de las relaciones internacionales y de esta categoría de Estados, en los escenarios regional y global.

De allí que algunas perspectivas analíticas provenientes de la tradición realista, el neoliberalismo institucional, el constructivismo y, en forma complementaria, de la geopolítica, sean de mucha utilidad para la comprensión de las nuevas configuraciones regionales de poder y su impacto en la distribución del poder mundial.

En segundo lugar, procederemos, desde distintas perspectivas de análisis, a identificar los rasgos más importantes de la política exterior brasileña y específicamente de su estrategia de liderazgo regional, destacando los cam-

bios de orientación que se produjeron en dicha política durante las administraciones Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) y Rousseff. Se identificarán los pilares y principios que orientan esa política, y se estudiará la tensión que hay entre sus capacidades y objetivos; se mirarán los aspectos estructurales regionales que desempeñan un papel importante en el desarrollo de la política exterior de Brasil. También se analizará cómo ha sido el proceso de construcción de Suramérica.

Al final, trataremos de comprender la manera como Brasil ha venido desarrollando sus estrategias de acción con el propósito de influenciar en la transformación del orden mundial, y de ser considerado por su pares y las grandes potencias como un jugador global.

Pluralidad teórica y conceptual y las potencias líderes regionales

Coincidimos con Nolte (2012, p. 21), cuando sostiene que es necesario combinar distintos enfoques teóricos de las relaciones internacionales para comprender, por un lado, el tipo de liderazgo que una potencia regional ejerce en la estructuración del orden de aquella región en donde influye; y, por otro, el rol que asume en su proceso de proyección global, intentado desempeñar un papel decisivo en las dinámicas de restructuración del poder mundial. En ese orden de ideas, las visiones realistas aportan categorías analíticas fundamentales para la comprensión de la forma como la estructura del sistema internacional —distribución del poder y polaridad— incentiva el ascenso de las potencias líderes regionales.

En cuanto al constructivismo se refiere, cabe resaltar sus conjeturas sobre la importancia de las ideas y el liderazgo en las pretensiones que tales potencias elevan con el propósito de incidir en la construcción del orden regional y la transformación del orden mundial. Por su parte, las perspectivas liberales contribuyen a entender la importancia que las dinámicas políticas y económicas poseen en la prospectiva de tales potencias, cuando se trata de ponderar sus posibilidades en un eventual ejercicio de liderazgo, dentro el contexto de estructuras de gobernanza regional (Nolte, 2012, p. 21).

La región como concepto

También debemos partir de la premisa de que las potencias líderes regionales son Estados que hacen parte de una región específica, la cual es el escenario natural donde pueden ejercer su liderazgo. Para ello cuentan con los recursos materiales e ideales suficientes que los facultan para influir de manera decisiva (Flemer y Wojezewski, 2012, p. 158 y Scholvin, 2012, p. 75). La región puede entenderse como “una matriz de relaciones localizadas entre un número de Estados con diferentes capacidades ubicados en un ambiente político más amplio” (Womack, 2007, p. 24).

Asimismo, dichos Estados comparten la proximidad geográfica que facilita y condiciona tanto la intensidad como la regularidad de las interacciones en distintos ámbitos (Föhrig, 2007, p. 36). Cantori y Spiegel (en Godehardt, 2012, p. 53), al definir las regiones, destacan la influencia que tienen los elementos estructurales en el diseño de la política exterior de los Estados, elementos que hacen parte de ella y la definen como un subsistema que sirve de eslabón entre el Estado-nación y el sistema dominante y, por tanto, serían:

(...) areas of the world which contain geographically proximate states forming, in foreign affairs, mutually interrelates units. For each participant, the activities of other members of the region (be antagonistic or cooperative) are significant determinants of its foreign policy: while particular members of certain regions may have extraregional concerns, their primary involvement in foreign affairs ordinarily lies in the region in which they find themselves. Under normal conditions they cannot accomplish successes elsewhere until they have achieved and are able to maintain a permanent position in their own area.

La importancia creciente de las regiones en la reconfiguración del orden mundial postunipolar ha conducido a que en la literatura especializada se hayan acuñado, durante la última década, una variedad de conceptos, tales como regionalización, regionalismo, sistemas y subsistemas regionales, ordenes regionales o complejos de seguridad regional. Dichos conceptos expresan, por un lado, la existencia y funcionalidad de una asociación de Estados y, por otro, de un subsistema (parte) o unidad (unidad, polo) del sistema internacional (Godehardt, 2012, p. 54).

En el marco de dicha pluralidad conceptual encontramos algunos enfoques que favorecen el llamado regionalismo y que privilegian el criterio político para identificar y definir las regiones a través del nivel de calidad que se haya alcanzado en los procesos de cooperación regional; es decir, la estructura del orden regional se comprende a partir de los mecanismos de cooperación desarrollados para tomar decisiones de naturaleza política de manera conjunta.

Sin embargo, también se caracteriza a las regiones a partir de otros dos criterios: la proximidad geográfica y los problemas regionales (Godehardt, 2012, pp. 59 y 61). En suma, una región se define con claridad cuando los Estados ubicados en su ámbito comparten la necesidad de tomar decisiones políticas, generadas por su situación de vecindad y por los problemas que los afectan de forma recíproca, los cuales no pueden solucionarse de manera bilateral y demandan ser resueltos en un ámbito multilateral regional (Godehardt, 2012, p. 74).

Con relación a lo anterior, podemos señalar, en efecto, que los conceptos de cooperación ocupan un lugar importante en las teorías sobre órdenes regionales. En primer lugar, el proceso de integración europeo le dio un gran impulso, desde la década de 1950, a los estudios regionales y a la investigación sobre la integración, en cuyo marco el neofuncionalismo y el inter-gubernamentalismo tuvieron su expresión (Farrell, 2005, p. 7). En segundo lugar, el surgimiento de la OTAN estimuló los estudios comparados sobre cooperación regional (Godehardt/ Lembcke, 2010, p. 15). En este ámbito se destacan los aportes de K. W. Deutsch sobre la importancia que tienen los procesos de comunicación dentro de un sistema social o una comunidad, estos son relevantes debido a que el actuar comunicacional capacita a dicho sistema para pensar, ver y actuar de manera conjunta (Deutsch, en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15).

Dicho proceso de comunicación se lleva a cabo también entre comunidades políticas, mediante este los participantes pueden construir un ambiente de confianza, que permitirá el surgimiento de un sentimiento compartido que forjará la identidad del sujeto colectivo, un “nosotros”, el cual, a su vez, puede contribuir a la conformación de una comunidad de seguridad (Deutsch en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15; Farrell, 2005, p. 8; Slocum y Van Lagenhoven, 2005, pp. 137-139).

En este orden de ideas, Adler denomina a las comunidades de seguridad fundamentadas en la comunicación, como regiones cognitivas (*cognitive regions*), resultado de una construcción social. Entonces las fronteras

entre comunidades se encuentran en aquel lugar en donde las identidades comunes terminan. Para la formación de una comunidad de seguridad pluralista son decisivos, junto al sentimiento compartido, el conocimiento intersubjetivo y la identidad común de sus miembros (Adler en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16).

Por último, las investigaciones sobre el regionalismo han continuado desarrollándose en el campo de la cooperación económica y han tenido su máxima expresión en los debates sobre viejo y nuevo regionalismo, relacionados, como es de esperar, con las etapas de profundización del proceso de integración europeo, que se evidencia con el Acta Única Europea de 1987 y la fundación de la Unión Europea en 1992¹. De igual manera, el cambio de paradigma en los años 1989-1990 y la creciente presión de los procesos de globalización han estimulado estas dinámicas (Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16; Farrell, 2005, pp. 7-8).

Potencia líder regional

Retomando, en este contexto, el concepto de potencia líder regional, encontramos que dicha denominación se deriva, por un lado, del término región —el cual constituye una categoría fundamental tanto en la geopolítica como en la geografía—; y, por otro, del concepto de poder, que ocupa un lugar central en la disciplina de las relaciones internacionales. Por tanto, una potencia líder regional ejerce su liderazgo en una región determinada mediante sus recursos materiales e ideales de poder y como resultado detenta una posición jerárquica específica en el sistema internacional (Nolte, 2012, p. 22). Además, el liderazgo se expresa a través de la influencia política que dicha potencia puede ejercer en los escenarios multilaterales y en la definición de la agenda en el ámbito regional (Nolte, 2012, p. 31).

Respecto a las características que poseen las potencias líderes regionales en el ámbito de la política internacional, encontramos una amplia gama de criterios. En primer lugar:

¹ Godehardt y Lembcke (2010, p. 16) hacen énfasis en la proliferación de la literatura sobre esta temática y destacan los trabajos de Fawcett, L. y Hurrell, A. (2009). *Regionalism in World Politics. Regional Organizations and International Order*. Oxford: Oxford University Press; y Söderbaum, F y Shaw, T. (Eds.). (2003). *Theories of New Regionalism: a Palgrave Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

como un Estado que (1) forma parte de una región geográfica delimitada; (2) tiene la capacidad para enfrentarse a cualquier coalición de otros Estados en la región; (3) ejerce una gran influencia sobre los asuntos regionales; y (4) puede actuar como jugador global en el escenario internacional (Nolte, 2012, p. 30).

En cuanto a los requisitos que debe cumplir una potencia líder regional para contribuir a garantizar la seguridad regional, Schoneman (en Nolte, 2012, p. 31) enumera los siguientes:

(1) la dinámica interna del respectivo Estado lo debe poner en condiciones de jugar un papel protagonista en la estabilización de una región determinada; (2) debe manifestar la voluntad de estar dispuesto a cumplir con ese papel y, que, para ello, posea los recursos necesarios para poder implementar una política de estabilización y aseguramiento de la paz; y, en caso extremo, de restauración; (3) deber ser aceptado por los demás Estados vecinos como el responsable y garante de la seguridad en el respectivo escenario político regional.

Más allá de la problemática de la seguridad regional, existen otros criterios para identificar y clasificar a una potencia líder regional, la cual debe (a) estar dispuesta a asumir el liderazgo; (b) estar ligada a una red de interdependencia económica, política y cultural dentro de su región; (c) ser capaz de proveer bienes colectivos a la región; (d) tener un proyecto de liderazgo a nivel de ideas; y (e) tener la aceptación de sus potenciales seguidores, en lo que respecta a su liderazgo (Flemes, en este volumen; Albaracín, 2011, p. 404).

En este orden de ideas, podemos agrupar otras características que suelen ser de utilidad para definir:

un Estado como potencia líder regional (1) debe conservar una pretensión constante de liderazgo regional (facilitado por el hecho de que no constituye una amenaza para la seguridad de las grandes potencias o de sus principales socios en la zona). (2) Mantener una influencia positiva sobre la delimitación geopolítica y la construcción político-ideacional (creencias, valores, expectativas colectivas) de la región. (3) Desplegar recursos materiales, logísticos e ideológicos para proyectarse y proyectar a la región. (4) Ejercer gran influencia en los asuntos regionales principalmente a través de las estructuras e instrumentos de

gobernanza regional. (5) Ser reconocido por los demás como un Estado con liderazgo y/o ser muy respetado por los Estados dentro y fuera de la región. (6) Lograr insertarse en foros e instituciones regionales y globales teniendo la capacidad de representar (así sea de forma muy rudimentaria y simbólica) los *intereses regionales* y no solo los propios (Nolte, 2007, p. 15, en Flemes, 2010, p. 93).

De los atributos 2, 4 y 6 arriba descritos, se desprende que las organizaciones internacionales tienen gran importancia para las potencias líderes regionales en el proceso de proyección y consolidación de su liderazgo. En primer lugar, pueden servir de instrumento para llevar a cabo una política de equilibrio de poder, por ejemplo: mediante el establecimiento de coaliciones frente a grandes potencias o frente a la superpotencia estadounidense. Segundo, pueden ser una herramienta efectiva para asegurar su posición de liderazgo y excluir a otras potencias de la región (Nolte, 2012, p. 32).

La categoría de potencia líder regional, en la teoría constructivistas, se define a partir de la comprensión de su identidad —producto de un proceso de autoconstrucción— o por los fundamentos ideológicos que orientan su política exterior (Nolte, 2012, p. 33). Así las cosas, el estatus de potencia líder regional se concibe como:

a social category that depends on recognition by others -by yours peers in the club, but also by smaller and weaker states willing to accept the legitimacy and authority of those at the top of the international hierarchy. So constructivist approach would view power hierarchies in terms of shared understandings that develop amongst groups of states (Hurrell, 2003, p. 3, citado en Nolte, 2012, p. 34).

A partir de lo anterior se proponen algunos criterios que pueden ser de utilidad para la clasificación de potencias líderes regionales, los cuales combinan recursos de poder (*hard power*) con definición de roles y percepciones externas, tales como:

- (1) la posesión de recursos materiales, organizacionales e ideológicos para la proyección regional e internacional de poder (*Power over Outcomes*); (2) la puesta en marcha de acciones que pretendan la utilización tales recursos; (3) la aceptación del papel de liderazgo por parte

de otros actores dentro y fuera de la región; y (4) su influencia política real como potencia líder (Hurrell, en Nolte, 2012, p. 34).

Como hemos visto, el estatus de potencia líder regional puede otorgarse dependiendo de la perspectiva desde la cual se analice, lo que nos ofrece una constelación bastante amplia para la comprensión, identificación y clasificación de este tipo de Estados. Destacamos, por tanto, los criterios que Nolte (2012, p. 35) agrupa de forma sistemática y sintética para llevar a cabo dichas tareas. En consecuencia, un Estado puede ser considerado como una potencia líder regional:

- (1) cuando eleva la pretensión de liderazgo en una región circunscrita geográfica y económicamente, la cual, además, la comprende como políticamente delimitada; (2) cuando posee, para su proyección regional recursos materiales (militares, económicos, demográficos), organizacionales (políticos) e ideológicos; (3) cuando ejerce una gran influencia en los asuntos regionales (acciones y resultados).

Como complemento de los anteriores criterios y con el propósito de precisar los rasgos esenciales de una potencia líder regional, Nolte (2012, p. 35) incluye los siguientes atributos:

- (1) es un Estado que está interconectado en la región política, económica y culturalmente; (2) es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional; (3) es un Estado que articula y define una identidad regional o un proyecto regional común; (4) es un Estado que define considerablemente la agenda de seguridad regional; (5) es un Estado cuyo rol de líder es reconocido o, por lo menos, respetado, sobre todo, por otras potencias líderes regionales (como miembros del mismo club); y (6) un Estado que es partícipe o miembro de Foros e Instituciones regionales, el cual, además de representar sus propios intereses en dichos escenarios, actúa también, por lo menos parcialmente, como representante de los intereses regionales”.

Sin embargo, es necesario señalar, que Nolte (2012, p. 36) —a lo cual nos adherimos—, advierte que para la definición de una potencia líder regional los tres primeros criterios son imprescindibles y los restantes hacen referencia a un tipo ideal, por lo que son opcionales y complementarios.

Después de este marco conceptual, podemos decir que tomamos el concepto propuesto por el GIGA de potencia líder regional (*regionale Führungsmacht*) para el análisis de la política exterior de Brasil, porque combina los recursos de poder —esencial en la tradición realista—, con la definición de roles y estrategias de la política exterior —inherente a las perspectivas constructivistas— y con las estructuras de gobernanza regional —clave en los enfoques del neoliberalismo institucional—, para la proyección global de su poder (Nolte, 2012, p. 41).

La orientación exterior de Brasil en los gobiernos Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) y Rousseff (desde 2011)

Brasil se erige desde la década de 1990, con las ideas renovadoras del presidente Fernando Cardoso, como un país que se proyecta y ajusta a la visión de integración entre bloques en la región a partir del desarrollo de proyectos conjuntos de comercio, energía e infraestructura. La integración económica ha sido la base para fomentar una visión de integración política propiciada por el multilateralismo propositivo y la interdependencia económica (Nolte, 2012, p. 36).

Con Cardoso, que formula el concepto de la globalización asimétrica, se dan los primeros pasos para que Brasil adopte un nuevo modelo de integración interdependiente con el sistema internacional. Ello le permite a Brasil desligarse de viejos mecanismos de integración dependiente y transitar la senda que otros países ya habían transitado hacia la búsqueda de su propio destino.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la institucionalidad multilateral y los régímenes internacionales han sido estructurados por los países capitalistas centrales, de acuerdo con sus intereses. Esta realidad y otros factores contribuyeron a que Brasil diera este paso de forma decidida. Entre estos factores se destacan el regreso a la democracia, la estabilidad monetaria, el crecimiento económico, el mejoramiento de indicadores sociales y la internacionalización de las empresas brasileñas (Cervo, 2010, pp. 7-8).

Por otra parte, desde la administración de Cardoso —y durante la de Lula— el orden mundial comenzó a vivir grandes cambios, los cuales le permitieron a la política exterior de Brasil mitigar los efectos internos del orden establecido por otros y, al mismo tiempo, comenzar a participar de forma activa en la formulación del nuevo orden. En palabras del otrora

Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim (2010, p. 216): “la política exterior es un importante instrumento para promover el desarrollo”. La diplomacia brasileña encontró en Cancún un escenario propicio para dar inicio a su estrategia de impulsar coaliciones, especialmente con Estados del llamado sur, al liderar la creación, en 2003, del G-20 comercial, cuyo fin era ejercer un contrapeso a las pretensiones de los países industrializados en el marco de la Ronda de Doha de la OMC sobre asuntos comerciales, lo que a la postre produjo su estancamiento.

El objetivo de propender por una reforma y democratización de las estructuras de gobernanza global, le dio, según Cervo (2010, p. 9):

nuevas facetas a la política exterior brasileña (...) dentro de las cuales se destacan (...): el reforzamiento del papel del Estado como un negociador internacional; la defensa soberana de los intereses nacionales, incluyendo grandes negocios en el proceso de globalizarse; las alianzas con países emergentes con objetivos idénticos, comenzando con los suramericanos; el diálogo abierto, en vez de la subordinación, con los países centrales; y un componente de moralidad en la lucha en contra de la pobreza y el hambre.

Durante el Gobierno de Cardoso se dio inicio al desplazamiento de Brasil de la periferia al centro del escenario internacional (Zilla, 2011, p. 10), proceso que continuó con éxito su sucesor, Lula da Silva. A pesar de que algunos sostienen que la política exterior brasileña experimentó un proceso de presidencialización (Zilla, p. 10) durante los dieciséis años que ambos mandatarios estuvieron en el poder, tanto el uno como el otro respetaron la tradición de formular y ejecutar una política exterior de Estado (Cervo, 2010, p. 10).

En este orden de ideas, Vigevani (en Gomes, 2010a, pp. 152-153) sostiene que los dos pilares más importantes de la política exterior brasileña son el universalismo y la autonomía. El universalismo expresa la idea de orientar las relaciones internacionales hacia todos los países del mundo, sin distinguiendo de su posición geográfica, régimen económico o político; esta posición puede equipararse al planteamiento de actuar como un *global player*. En lo que concierne al principio de autonomía, este puede comprenderse como la amplitud del margen de maniobra y el poder de decisión que un Estado tiene con respecto a otros, en el manejo de sus asuntos en los escenarios regionales e internacionales. Es decir, denota el poder real con que cuenta

un Estado para articular y conseguir los objetivos de su política exterior de forma independiente (Held, 1997, p. 130). Ambas ideas han sustentado desde la década de 1990 la creencia de que Brasil está destinado para ser una gran potencia.

Según Ricúpero (2010, p. 29), cuatro ejes orientaron la política exterior brasileña durante la presidencia de Lula da Silva: (a) obtener el reconocimiento de Brasil como actor político de primer orden en el sistema internacional multipolar en formación; (b) consolidar las condiciones económicas internacionales que favorecieran el desarrollo, considerando las ventajas comparativas brasileñas concentradas en la agricultura; (c) construir un espacio político estratégico y económico-comercial exclusivo para las naciones suramericanas, a partir de la expansión gradual del Mercosur; y (d) fortalecer las relaciones sur-sur estimuladas por la emergencia de China, India y Sudáfrica —y por el crecimiento africano en general—, y por la proliferación de foros de concertación (IBAS, AFRAS², ASPA³, Brasil-CARICOM, entre otros).

Para Cervo (2010, pp. 10-11) el papel del Estado ha sido crucial para la nueva proyección internacional de Brasil y lo denomina Estado logístico. De esta forma intenta diferenciarlo del Estado neoliberal, el cual se comportaba como un espectador pasivo frente a las fuerzas del mercado y al poder hegemónico. En este sentido, la denominación de Cervo describe a un Estado brasileño que ha retomado la planeación estratégica y que ha decidido apoyar y legitimar las iniciativas de los actores económicos y sociales, en los cuales ha delegado responsabilidades. Por otra parte, el Estado logístico se basa en un consenso interno que refleja un equilibrio de intereses de todos los sectores de la sociedad y, por tanto, se preocupa porque el interés nacional tenga peso en la política exterior. Asimismo, señala que esto ha sido posible por el alto grado de organización y de gobernabilidad interna que ha alcanzado la sociedad brasileña, fruto de la estabilidad política y económica de los últimos años. En suma, dicho proceso ha preparado a Brasil para enfrentar con madurez los desafíos externos, poniendo en práctica dos principios que orientan su acción exterior: el multilateralismo recíproco y la internacionalización económica.

Por un lado, el *multilateralismo recíproco* presupone la existencia de normas que regulen las relaciones interestatales, para que no se reafirmen

² La Cumbre África y América del Sur.

³ La Cumbre América del Sur y Países Árabes.

las asimetrías de poder a favor de las grandes potencias; y, por otro, que en el proceso de formulación de tales normas no se favorezcan los intereses de unos Estados en perjuicio de otros. El multilateralismo recíproco en la política exterior de Brasil se evidencia, por ejemplo, en las posiciones que ha asumido y defendido en favor de los Estados del sur en escenarios como el G-20 financiero, en la Ronda de Doha de la OMC sobre asuntos comerciales, el cambio climático, la salud y los derechos humanos (Cervo, 2010, pp. 12-20).

En cuanto a la internacionalización de la economía brasileña, dicho proceso ha conducido a que las empresas se hayan convertido en parte de la estrategia externa del país. Sus inversiones más allá de las fronteras nacionales, comenzando por los vecinos suramericanos, involucran a más de mil compañías, en las que se encuentran medianas empresas y grandes consorcios⁴. Dicho proceso ha sido posible, en parte, por las alianzas con Estados de otras regiones, siempre dándole prioridad al sur, de acuerdo con su consigna de “relaciones a lo largo del mismo eje”, que se han concretado en mecanismos de cooperación y redes de poder (Cervo, 2010, pp. 23-31; Nolte, 2012, p. 35).

En resumen, Brasil busca ser percibido como un Estado que le apuesta a la construcción colectiva y negociada de los valores y fines, para lo cual se hace necesario un sistema internacional multipolar y democrático de cara al siglo XXI. Sin embargo, sea desde el punto de vista de los intereses del Estado en sí —como actor independiente—, de los intereses gubernamentales —primordialmente los del Ejecutivo— o de los intereses de la sociedad brasileña en general, Brasil no excluye ninguno de estos tres ámbitos en la construcción de su política exterior (Gyngell y Wesley, en Velosa, 2012, p. 41).

La formulación de la política exterior brasileña en la era Lula hizo lo posible por conciliar intereses estatales tan clásicos como la supervivencia de la Nación y del Estado soberano con los intereses societales de una comunidad política que enfrentaba altísimos niveles de pobreza y desigualdad, a pesar del notable crecimiento económico anual y la visibilidad internacional. Para el Presidente Lula, la política exterior debería reflejar el deseo de cambio expresado por la gente común: usarla con el fin de generar desarrollo para

⁴Vale do Rio Doce, Petrobras, Gerdau, Embraer, Odebrecht, Itaú, Braskem, Votorantim, Camargo Correia y WED, entre otras.

todos, de mejorar los niveles de ingreso y asegurar el empleo digno (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, p. 17).

Sin embargo, para entender las estrategias internacionales (regionales y globales) de Brasil hay que considerar también cuatro características principales de acuerdo con Phineiro (2010, pp. 1-2):

1. Brasil es un país rico pero con grandes desigualdades internas en términos regionales, de ingreso y de acceso a la educación y la cultura.
2. Brasil experimenta tres grandes vulnerabilidades externas: militar, porque su aparato de defensa es aún insuficiente para el tamaño del territorio; de la población y del mar territorial; económica, por la dependencia relativa al ingreso de capital extranjero; y finalmente tecnológica, por el rezago visible en esta materia frente a las primeras economías del mundo.
3. Brasil tiene un gran potencial aún por explotar en términos de lo que puede producir su gran parque industrial, de lo que puede lograr su gran población con una mejor formación y de lo que puede hacer para acceder de manera sostenible a recursos naturales numerosos en un territorio que se conoce apenas en un 30 %.
4. Brasil aún tiene un “desafío democrático” o mucho por hacer para convertir la participación ciudadana en una fuente efectiva para la toma de decisiones a todo nivel, incluyendo la política exterior.

No obstante, el Brasil de las últimas dos décadas ha buscado construir una política exterior coherente con sus propias metas de democratización interna, y propositiva para canalizar los múltiples flujos de la globalización, de manera que el sistema internacional pueda construirse desde la negociación colectiva asociativa, el multilateralismo y la reducción de las asimetrías entre las economías. Este Brasil se ha hecho consciente de que puede jugar un rol pivotal entre los Estados de capacidades inferiores e intermedias y uno de contrapeso de los poderes occidentales de posguerra dentro de estructuras de coalición e integración regional y subregional (Flemes y Wojezewski, 2012, p. 164).

En el ámbito político, Brasil ha entrado en una nueva dinámica de entendimientos compartidos —en buena medida nutrida por los foros internacionales— con las economías emergentes, con las cuales empieza a pensar en soluciones colectivas para la implementación de un libre comercio más horizontal y para el tratamiento consensuado de factores de inestabilidad

transnacional y global. Adelantándonos a una conclusión, podemos decir que las administraciones de Cardoso, Lula y Rousseff han orientado, en las últimas dos décadas, la política exterior para proyectar y posicionar a Brasil como un jugador global y un líder regional.

Las capacidades versus los objetivos de Brasil en política exterior

En cuanto a sus capacidades, representadas en recursos materiales e ideales, Brasil es considerado un “gigante” por su extensión geográfica: quinto en el mundo con 8 514 877 km² incluyendo aguas territoriales; por su demografía: quinto en el globo con 205 716 890 habitantes (Cia, 2010); y por su economía: octava en 2010 con 2 087 889 553 822 dólares de PIB (World Bank, 2010) y sexta en 2011 según el FMI, el Centro de Investigaciones Económicas y Negocios y el Ministerio de Hacienda de Brasil (AP, 2011).

En cuanto a su estructura productiva, se calcula que del PIB anual le corresponde un 68 % al sector de los servicios, un 26 % a la industria y el 6 % al sector agrícola (IVEX, 2011, p. 2), si bien en cuanto a las exportaciones tuvo en 2011 preponderancia el sector primario con unos 122 457 millones de dólares o un 47.8 % de todas las ventas al exterior (CEI, 2011a). Esto indica un mercado doméstico fuerte y con posibilidades de innovación, pero una alta dependencia a la venta de materias primas, lo que implica una gran sensibilidad a las oscilaciones bruscas de los precios internacionales.

No obstante, su mercado interno se ha fortalecido, considerando que el nivel de desempleo para 2011 se situaba en un dígito (6 %) y que la inversión interna bruta representaba en 2010 un 18.4 % del PIB total (CEI, 2011b). Por otra parte, Brasil es considerado un país de “renta media-alta”, en 2010 según su PIB per cápita —pese a su magnitud económica—, tenía una tasa de pobreza cercana al 21 % (World Bank, 2010).

Aun cuando el reto de romper con esta tendencia estructural de inequidad parece colosal —si no se quiere minar la “confianza inversionista” e imponer cargas tributarias regresivas sobre los sectores que han logrado una gran movilidad social—, Brasil tiene cifras para exponer. El potencial humano de una nación es una capacidad que determina en gran medida el éxito o fracaso para competir a largo plazo, y Brasil ha logrado, en apenas una década, transformar profundamente su pirámide social. Una de las medidas más contundentes que se adoptaron en la era da Silva fue el aumento sensible del salario mínimo en ocho años, pasó de 200 reales en 2002 (casi 101 dólares)

a 510 reales (257 dólares) en 2010. Con esta política no solo se beneficiaron los sectores asociados al Partido de los Trabajadores, sino en esencia, la mayor parte de la población pobre del país, de extracción subproletaria —trabajadores no organizados— y conservadora —no revolucionaria— (Fleury, 2012, p. 34-37). En otras palabras, la clase media conservadora y modernizada se convirtió en el sector social mayoritario, representando a unos 101 651 003 ciudadanos, frente a unos 42 195 056 de las clases “acomodadas” y 47 945 964 que se hallan en situación de pobreza; es decir, esta clase media representa un 53 % de los brasileños (Fleury, 2012, pp. 34-37).

Al mismo tiempo, el Gobierno de Rousseff reportó a mediados de 2012 que durante los nueve años de implementación del programa Bolsa Familia, unos 28 millones de habitantes lograron salir de la pobreza extrema, y que unos 43 millones de familias reciben alguno de los distintos tipos de ayudas y subsidios del Gobierno central (Portal Brasil, mayo 31, 2012). Este balance interno es congruente con la posición internacional que asume Rousseff y evidencia una coherencia entre la agenda social interna y el deseo de seguirse proyectando como punta de lanza en la lucha internacional contra la miseria, un papel heredado de su antecesor Lula, el “Campeón Global del Combate al Hambre y la Pobreza”, así calificado por Naciones Unidas en 2010 (Info-latam, 2005).

Por otra parte, Brasil ha venido aumentando de manera gradual su capacidad militar (gasto e inversión), que representó aproximadamente un 1.7 % o un 1.6 % de su PIB anual de 2009 a 2011. Teniendo en cuenta la envergadura del aumento anual de su PIB, Brasil pasó de ser el país número 88 en capacidad militar en 2009 (CIA, 2010) a ubicarse como el décimo primero en gasto militar anual en 2010, de acuerdo con estimaciones del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Además, de 2000 a 2009 el gasto militar brasileño experimentó un crecimiento aproximado del 38.7 % con una cifra tope de 3.8 billones de dólares en 2009 (SIPRI, 2010).

En 2012, la administración de Rousseff busca consolidar este posicionamiento al destinar al sector de la defensa 1527 mil millones de reales, que saldrán de las arcas del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) para equipamiento y que se utilizarán para la adquisición de 4179 camiones, 40 autos de combate y 30 vehículos lanzadores de misiles del tipo Astros 2020 (Portal Brasil, 2012, junio 28). Esta tendencia, con seguridad se acentuará, considerando que a mediados de 2011, el exministro de Defensa Jobim anunciaba que, acorde con la Estrategia de Seguridad Nacional, Brasil continuaría nacionalizando este campo e incentivando el desarrollo de una industria

bélica brasileña reconocida, además de anunciar la adquisición y modernización de once aviones tipo “caza” F-5 que fueron actualizados por Embraer junto con otros 46 (América Economía, 2011).

A mediados de 2012, el ministro de Defensa Celso Amorim estimaba que Brasil necesitaría equiparar su presupuesto militar anual con el de sus socios del BRICS, es decir, pasar de gastar un 1.5 % del PIB en defensa a 2.3 % o en el margen en el que se mantienen Rusia, India, China y Sudáfrica, una iniciativa que lo pondría al principio de la lista, teniendo en cuenta, además, el nuevo programa para desarrollar submarinos diésel-eléctricos y uno nuclear por un monto de siete mil millones de dólares, y el proyecto de ley del gobierno que busca una exención tributaria por cinco años para las empresas locales que produzcan equipo militar y estratégico (Hulse, J., 2012). Aunque en este terreno suele escasear la información precisa, se calcula que Brasil podría tener unos 371 199 efectivos en acción, 1 340 000 reservistas, 817 aeronaves, 250 helicópteros, unos 469 tanques, 1504 vehículos blindados de transporte, 106 barcos, un portaviones, 5 submarinos, 9 fragatas y 5 vehículos anfibios, entre otros (Globalfirepower, 2012).

Brasil ha descartado la investigación nuclear con propósitos bélicos y, por esto, debe robustecer sus capacidades convencionales, al mismo tiempo que sus participaciones en operaciones internacionales, todo ello si quiere conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. A pesar de sus atributos militares en ascenso, Brasil no parece contar con el visto bueno de los cinco Estados más poderosos en el ámbito militar del sistema (los Estados Unidos⁵, el Reino Unido, Francia, Rusia y China⁶) más allá de algunas declaraciones medianamente favorables.

Sin embargo, ha logrado mayores niveles de confianza y reciprocidad con ellos a través de acuerdos de asociación estratégica en el campo de la defensa⁷. Un ejemplo de ello es el acuerdo que firmó con los Estados Unidos en

⁵ El Universo (2011, mayo 19). *Obama evita apoyar acceso de Brasil a Consejo de Seguridad*. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/2011/03/19/1/1361/obama-recibido-rousseff-reunion-bilateral-palacio-gobierno.html>

⁶ Además de que las relaciones entre la China de Jintao y el Brasil de Rousseff están algo tensas por las exigencias de Brasil de una mayor simetría comercial y la adopción de medidas proteccionistas para frenar la entrada masiva de bienes chinos como los automóviles, China continúa sin avalar la candidatura brasileña al Consejo de Seguridad. Véase: Barón, F. (2011, noviembre 8). Brasil lucha por ganar peso ante la arrolladora maquinaria china. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320739840_835096.html.

⁷ Otros ejemplos de este tipo de acuerdos de intercambio recíproco: con Francia: AFP. (2009, sep-

2010, el cual promueve la colaboración en los campos de investigación, desarrollo, logística, tecnología, adquisición de productos y servicios en materia de defensa, entrenamientos y operaciones conjuntas. Este acuerdo también es significativo en otros ámbitos, en cuanto constituye un motor comercial para ambas industrias de defensa y refuerza el rol regional e internacional de Brasil como “socio” democrático en seguridad internacional de los Estados Unidos. Asimismo, este acuerdo es fundamental para el entendimiento futuro entre el CDS y los Estados Unidos, e igualmente como estrategia de mutua confianza para reducir las percepciones desfavorables de funcionarios y medios de comunicación estadounidenses sobre un eventual *hard balancing* o contrapeso militar y desafiante por parte de Brasil (Oxford Analytica, en Pastrana y Vera, 2012, p. 623). La atracción de las industrias de armamento privadas y estatales de esos Estados y el intercambio activo entre fuerzas armadas parecen ser las claves de Brasil para abonar el camino en su aspiración a ocupar un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque la reforma del órgano aún parezca distante.

En cuanto al *soft power*⁸ materializado en políticas de cooperación activa (Flemes y Wojezewski, 2012, p. 164), Brasil confía en aumentar sensiblemente sus aportes individuales y el de sus empresarios para el funcionamiento institucional y la elaboración de políticas de cooperación financiera y técnica en organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹, el Banco del

tiembre 8). Brasil y Francia firman acuerdo multimillonario en armamento. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/08/mundo/028n1mun>; o con Rusia: Infolatam (2008, noviembre 6). *Brasil y Rusia estrechan lazos comerciales y militares*. Recuperado en julio de 2012 en: <http://www.infolatam.com/2008/11/26/brasil-y-rusia-estrechan-lazos-comerciales-y-militares/>.

⁸El *soft power* es la habilidad que posee un Estado para estructurar una situación dada, de modo que otros Estados desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma consistentes con los suyos. Es lo mismo que seducir, influenciar y cooptar el apoyo del otro por medio de ideas. Esta habilidad para influenciar al otro está asociada a tres fuentes principales: la cultura, los valores políticos y la política exterior (véase con amplitud en: Nye, 2011, pp. 81-109).

⁹Brasil pagó su deuda externa en 2005 y prestó 10 000 millones de dólares al organismo en 2009, considerando además concordar con el BRICS acerca del monto futuro a comprometer para ayudar a la estabilización de las economías europeas golpeadas por la crisis de 2011. Véase: AFP. (2011, noviembre 8). Brasil quiere aumentar su poder en el FMI ayudando a Europa. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.el espectador.com/economia/articulo-310154-brasil-quiere-aumentar-su-poder-el-fmi-ayudando-europa>.

Sur¹⁰ (de UNASUR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹, además de los aportes para la cooperación internacional a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)¹² (Pastrana y Vera, 2012, p. 621).

Solo nos resta agregar una cosa más, en 2010 la ABC calculaba que la cooperación brasileña alcanzaba un monto aproximado de 400 millones de dólares; y en 2012, el Gobierno brasileño se comprometía a destinar 125 millones de dólares más para los próximos tres años, convirtiéndose así en uno de los diez mayores donantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA), con una contribución en 2012 de 2.37 millones de dólares¹³ (Pastrana y Vera, 2012, p. 621). Además de ello, Brasil ha aumentado su presencia internacional por medio de la cooperación, pues además de encabezar las donaciones de la FAO, en la actualidad, a través de José Graziano da Silva, Brasil hace presencia física al ayudar a 65 países (38 africanos) y al destinar un 45 % de los recursos de cooperación a los Estados latinoamericanos¹⁴ (Pastrana y Vera, 2012, p. 621).

En el ámbito de la educación superior en la región, la diplomacia brasileña ha intensificado la movilidad de estudiantes y profesores con los países del área, la constitución de comunidades académicas binacionales y la

¹⁰ A la fecha, Brasil se comprometió a suscribir acciones “Clase A” por 2000 millones de dólares que deberán ser aportados en un plazo de cinco años al organismo (lo mismo que les toca a Venezuela y Argentina), pero solo habían dado el visto bueno los congresos de Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Colombia se abstuvo de participar del proceso de constitución desde el segundo periodo de Álvaro Uribe. Véase: Los Andes (2011, septiembre 7). *Argentina aprobó la ley para la creación del Banco del Sur*. Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/notas/2011/9/7/argentina-aprobo-para-creacion-banco-592191.asp>.

¹¹ A 2009 se estimaba una participación de Brasil como accionista del BID de unos 11 403.30 millones de dólares, teniendo derecho a un 10.9 % de los votos de la organización. Como punto de comparación, Colombia aportaba 3 135.30 millones de dólares y tenía derecho al 3 % de los votos. Véase: <http://www.iadb.org/es/paises/brasil/participacion,1005.html>.

¹² En 2011 se estimó que Brasil donó cerca de 1700 millones de dólares entre 2005 y 2009, repartidos entre organismos como la ONU, la OMS, el Fondo de Convergencia Estructural y de Fortalecimiento del Mercosur (FOCEM), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), entre otros. Véase: China ORG (2011, enero 13). *Brasil otorga 1700 mdd en cooperación internacional en cinco años*. Recuperado de http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-01/13/content_21729734.htm.

¹³ IPS. (2012, marzo 1). *Brasil afianza su modelo de cooperación internacional*. Recuperado de http://www.ipscuba.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=3454&Itemid=1.

¹⁴ Frayssinet. (2012, marzo 2). *Brasil define su modelo de cooperación internacional*. Recuperado de <http://impreso.milenio.com/node/9122278>

producción científica conjunta¹⁵. Como indica Candeas (2011, p. 719): “la educación es condición indispensable para el fortalecimiento del proceso de integración regional en Suramérica, puesto que mejora la calidad de vida y confiere sentido histórico para la interacción entre las naciones”.

En materia de *soft power*, Brasil también ha mejorado su imagen internacional. Llama la atención un estudio de la firma privada internacional Ernst y Young, que ubicó a Brasil como la cuarta potencia en el uso de este tipo de poder para incrementar su influencia global, detrás de China, India y Rusia, entre veinte economías consideradas “emergentes” (Ernst y Young, 2012: 10). Frente a las grandes potencias económicas mundiales, los Estados Unidos, Japón, Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia y Canadá (el G-7) y el resto de economías, Brasil aparece en el onceavo lugar en el uso del poder blando¹⁶.

¹⁵ En ese sentido se destaca la importancia que tiene para el desarrollo de las relaciones colombobrasileñas la firma, en el marco de la II Reunión de la Comisión Bilateral, celebrada en Brasilia el 26 de octubre por los cancilleres de ambos países, María Ángela Holguín y Antonio de Aguiar Patriota, de dos acuerdos entre ambas naciones sobre la cooperación científica, tecnológica y educativa. Ambos acuerdos crean las bases para que se produzca un salto cualitativo en las relaciones de cooperación académica y científica entre Colombia y Brasil. El primero de los acuerdos se celebró entre COLCIENCIAS y la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), cuyo objetivo es el establecimiento de mecanismos de cooperación científica, tecnológica y de innovación bilateral con énfasis en la formación de recursos humanos. Dicho acuerdo pretende promover la formación de alianzas universitarias para la investigación y la divulgación del conocimiento y la innovación tecnológica. Se estimulará la cooperación en las siguientes áreas: energía, ciencias del medio ambiente, biocombustibles, defensa, nanotecnología, democracia, relaciones internacionales, bilingüismo, biodiversidad, materiales, salud, recursos hídricos y tecnologías de la información y telecomunicaciones. El segundo, celebrado entre el ICETEX y el CAPES, tiene como objetivo principal el establecimiento de mecanismos de cooperación académica bilateral, con énfasis en la formación de estudiantes en nivel de postgrado, en el perfeccionamiento de idiomas y movilidad académica de corta duración. Para la materialización de ambos acuerdos, las partes destinarán los recursos pertinentes y las respectivas convocatorias para tener acceso a los programas conjuntos.

¹⁶ Ernst y Young (2012, p. 14) mencionan que se consideraron trece variables: concurrencia o participación electoral, libertad política, respeto a la ley, emisiones de CO₂, exportación cultural y mediática, interés de los alumnos estadounidenses por el idioma nativo del país evaluado, resultados en los Juegos Olímpicos, número de personajes nativos destacados por el especial de la revista *Time* sobre las cien personas más influyentes de cada año, número de empresas nativas admiradas internacionalmente en el especial anual de la revista *Fortune*, porcentaje de inmigrantes que atrae el país, porcentaje de turistas que recibe anualmente el país, posición internacional de la educación superior según el Times Higher Education World University Rankings Index, y finalmente, dominio del idioma inglés o English as a Second Language (ESL).

A grandes rasgos, el potente PIB de Brasil, aunado a una política macroeconómica relativamente equilibrada, le permite al país no solamente “codearse” con las primeras economías del mundo y mostrarse como un Estado propositivo en la implementación de políticas para reducir la pobreza, hacia dentro y hacia afuera; también le facilita actualizar sus capacidades militares de acuerdo con el rol internacional que trata de construir como uno de los garantes y socios principales de la seguridad regional y global (Nolte, 2012, pp. 35-36; Flemes y Wojcieszewski, 2012, p. 158).

Sin embargo, aún debe mejorar sus indicadores sociales internos para proyectar una imagen más confiable como promotor de la cooperación para erradicar la pobreza y democratizar el desarrollo —en especial en cuanto a la reducción de la concentración del ingreso—, aunque viene avanzando en este sentido.

En el ámbito económico, Brasil es un potente exportador y goza de un mercado doméstico muy dinámico; es fuerte en el sector de los servicios, lo cual le permitirá continuar ocupando un lugar como “potencia emergente”, pero deberá cuidarse de una excesiva dependencia a los *commodities* (materias primas) y al mercado de la China, que se viene desacelerando (Oppenheimer, A., 2012).

En cuanto al *soft power*, es probable que Brasil continúe ascendiendo como potencia, por su protagonismo en la organización y presentación de resultados ambientales en la Cumbre de Río + 20 de 2012, por la internacionalización de nuevas empresas brasileñas, y el efecto positivo sobre la cobertura mediática, el turismo y los resultados deportivos al “jugar en casa”, que le aportarán el Mundial de Fútbol de 2014 y los Olímpicos de 2016. En últimas, los aspectos “duros” y “blandos” del poder internacional de Brasil seguirán siendo parte de una visión de proyección integral de largo plazo basada en su política exterior. Se necesitan ajustes y fórmulas equilibradas para evitar déficits en temas estratégicos internos y externos, pero el proceso de ascenso en muchos de los indicadores contemplados parece imparable. Por consiguiente, Brasil cuenta con recursos suficiente, tanto materiales como ideales, para su proyección regional e internacional.

Aspectos estructurales regionales

A grandes rasgos y dejando de lado el intervencionismo estadounidense característico de la doctrina de contención al comunismo, la región suramericana se ha destacado históricamente por ser un espacio con un bajo número

de conflictos limítrofes y/o interestatales saldados por las armas. Incluso Brasil, desde el siglo XIX se concentró en su desarrollo interno y le apostó al principio de “mediación constructiva” para evitar inmiscuirse en las fricciones que se presentaban en su entorno (Hofmeister, Rojas y Solis, 2007, pp. 7-8). Después, apuntó a proyectarse como un líder conciliador, generador de consensos, en lugar de presionar por un alineamiento asimétrico a su favor —y generar dependencia de los otros— o practicar el intervencionismo tan clásico en la *Realpolitik*, en el cual una potencia pretendía debilitar de manera soterrada a sus rivales o evitar la formación de coaliciones en contra, tal como lo practicaron la Francia de Richelieu o la Prusia de Bismarck.

Desde el realismo neoclásico, la presencia de un espacio geopolítico históricamente pacífico o donde impera la seguridad física, como el suramericano, genera incentivos suficientes para que la potencia principal construya una imagen de confianza para ejercer su liderazgo a través de la cooperación en defensa y seguridad —y en otros terrenos—. Esto se refuerza mutuamente con una estructura de poder regional o distribución final de capacidades en la que la unipolaridad —en este caso la hegemonía de Brasil— no es contestada por políticas de tipo “equilibrio de poder” o de “contrapeso”, tan frecuentes en escenarios de desconfianza mutua y espirales armamentistas (Flemes, 2012, pp. 22-23).

Brasil ha buscado proyectarse a sí mismo como una potencia articuladora, reafirmando su rol orientador y mediador, lo cual le ha permitido estar relativamente a salvo de imputaciones del tipo *hard balancing*, por causa de la estructura —unipolar— o de un acervo histórico de amenazas a las soberanías y de inmiscuirse en conflictos militares que minen su confianza en los otros o la confianza de los demás en el “líder regional”.

Esto no obsta para que se produzca un “seguidismo” (*bandwagoning*) en Suramérica, menos cuando hay más de una potencia secundaria (*secondary regional powers*¹⁷) tanteando su propio camino y buscando alternativas de inserción. Esto lo explica el realismo neoclásico así: si la unipolaridad no está desafiada de forma abierta, parece haber seguridad abundante y cooperativa aún en medio de fricciones, y no hay sustento histórico para

¹⁷ Las potencias secundarias son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen relativamente recursos de poder importantes, los cuales estarían en capacidad de retar a la potencia líder regional. Las potencias secundarias constituyen una categoría especial de los posibles seguidores del líder regional, el cual, para velar por sus intereses en la región —o parcialmente en el contexto global—, depende de la cooperación o, por lo menos, de la tolerancia o consentimiento de los primeros (Huntington, en Flemes, 2012^a, p. 156).

pensar en “aventuras expansionistas” del polo hegemónico, todo lo cual se cumple en Suramérica (Flemes, 2012, p. 29). Por otro lado, las causas de las limitaciones y vacíos del liderazgo brasileño pueden estar tanto en la impugnación o desinterés doméstico —los procesos políticos internos que conducen a los demás Estados a “mirar hacia otra parte” al definir las prioridades geográficas de la política exterior— como en la conducta misma del líder. Aquel, no logra satisfacer de forma plena las expectativas de liderazgo durante el proceso de integración en cuanto a provisión de bienes públicos y asunción de costos —liderazgo distributivo—, compartir el poder para formular decisiones y asumir responsabilidades —liderazgo multilateral—, tener la suficiente legitimidad y autoridad moral para definir la mayor parte de las reglas y los valores —liderazgo normativo— y lograr consensos ideológicos permanentes desde la inclusión y el pluralismo —liderazgo consensual— (Flemes, 2012, p. 24).

Desde una perspectiva materialista la debilidad brasileña en los cuatro roles de liderazgo ha sido una constante y no necesariamente ha sido por falta de capacidades o recursos. Una de las explicaciones puede ser el tipo de compromiso —limitado— que Brasil mantiene para seguirse proyectándose individualmente. En lugar de asumir estas cuatro funciones, la política regional y global de Brasil tiende a estar conducida más por dos principales objetivos al servicio de autonomía: combatir sus vulnerabilidades externas generadas por la interdependencia creciente, sobre todo comerciales y financieras, y redefinir su inserción internacional, ya no más como país “dependiente” y periférico del “Tercer Mundo” sino como un actor estelar o protagónico de la política internacional (Hofmeister, Rojas y Solis, 2007, p. 10). Esa independencia protagónica, sumada a un contexto regional de asimetría muy notoria entre Brasil y sus “iguales” políticos, tiende a generar un liderazgo de lento avance para la integración en términos de traslado de poder hacia los organismos y de formulación de normas supranacionales.

En fin, ese liderazgo de lento avance también contribuye a aclarar por ejemplo, el porqué, después de casi trece años de duras negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR desde 1999 a la fecha, —para firmar el Acuerdo de Asociación que incluye un área de libre comercio— estas resultaron en el congelamiento indefinido del proceso; que también se debe a la fragmentación misma del Mercosur y la falta de definición de las negociaciones globales en la OMC en ciertas materias críticas, como subsidios y propiedad intelectual, entre otros.

Brasil conserva una posición dominante en la que no cederá la apertura regional y no abrirá su propio mercado hasta que la Unión Europea desmonte las barreras no arancelarias y los subsidios agrícolas, logrando que la mesa de negociaciones birregional sea un juego político sin vencedores ni vencidos mientras cosecha éxitos individuales contra las políticas comerciales de la Unión Europea y los Estados Unidos. Esto lo realiza apelando al coalicionismo de potencias medias y regionales en el G-20 y al *soft balancing* jurídico-institucional que le proporciona el tribunal de apelaciones de la OMC¹⁸ (Hofmeister, 2007, p. 31-32).

Brasil y la construcción de Suramérica

Brasil ve en Suramérica la región en la cual puede tener su campo de acción en los ámbitos político y económico, así como también el espacio de referencia para la proyección de su liderazgo regional (Scholving, 2012, p. 75). En ese sentido, el propósito fundamental de su estrategia regional ha consistido en conducir a los Estados vecinos a la construcción conjunta de un espacio suramericano (Flemes y Wojezewski, 2012, p. 165; Cervo, 2008, p. 203). De allí que la construcción de Suramérica como una entidad corresponda a los intereses de Brasil (Cervo, 2010, p. 25).

Igualmente, la política exterior de Brasil considera que la consolidación de Suramérica, como actor político, representa un paso importante en el camino hacia una integración más amplia de Latinoamérica y el Caribe (Amorim, 2010, p. 230; Nolte, 2012, p. 35) Al respecto, el otrora embajador de Brasil en los Estados Unidos, Rubens Barbosa, en un mensaje diplomático dirigido al presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, desde Washington en 2000, enfatizaba que:

América del Sur no aparece en los radares de los formuladores de política externa norteamericana, a menos que exista una crisis o amenaza

¹⁸ Y esto le ha dado buenas ganancias individuales. El Órgano Solucionador de Diferencias (OSD) de la OMC registra de 1995 a 2008, un total de diez casos en los que Brasil se ha animado a demandar a los Estados Unidos (en algunos temas, acompañado por los reclamos de otros afectados), y siete entre 1998 y 2010 contra la Unión Europea. En seis de los diez casos en contra de los Estados Unidos hubo una conclusión favorable (advirtiendo la obvia brecha entre la recomendación y/o fallo del OSD y su aplicación por parte de las grandes potencias), e igualmente en cuatro de los siete casos contra la Unión Europea.

de crisis. Por eso he insistido mucho en mis presentaciones públicas en el concepto de América del Sur (...) Está madura la idea de que Brasil asuma de hecho, en América del Sur, un papel de liderazgo, lo que ya viene haciendo informalmente. La credibilidad, el respeto y los resultados alcanzados por el país en los últimos años, acreditan al Presidente de Brasil a proponer algo concreto (no retórico) para consolidar nuestro rol en el subcontinente (...) Estados Unidos y el resto de los países de la región esperan de nosotros una actitud de esa naturaleza (que Brasil asuma el liderazgo regional, con toda la carga y la responsabilidad que eso representa). ¿Van a haber celos? Van a haber. ¿Va a haber desconfianza? Siempre hubo. Tenemos que hacer política en nuestra geografía. América del Sur es nuestro “patio” y donde sucederá (ya está sucediendo) la expansión capitalista de las empresas brasileñas. Debemos ocupar ese espacio antes que otros (los Estados Unidos, México, en el contexto del ALCA, y algunos países europeos y asiáticos) lo hagan (Barbosa, 2000, citado en Spektor, 2011, p. 177).

Sin embargo, para entender la idea que sustenta la búsqueda del liderazgo de Brasil en la región es necesario conocer la forma en que dicha visión ha tenido acogida en las escuelas de pensamiento que orientan su política exterior. Según Gomes (2010a, pp. 153-154) se pueden identificar dos escuelas de pensamiento al interior de Itamaraty: los institucionalistas pragmáticos y los autonomistas.

Los *institucionalistas pragmáticos* constituyen una de las corrientes de pensamiento y de acción en Itamaraty, que se consolidó durante el Gobierno del Presidente Cardoso y con la presencia del Canciller Luiz Felipe Lampreia. Favorecen en el campo económico un proceso de liberalización condicionada y han tenido una cercanía ideológica con el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Priorizan, desde una estrategia pragmática, el apoyo de Brasil a los regímenes internacionales en vigencia. Con respecto a la región, plantean un liderazgo brasileño moderado en Suramérica, sin que se aplique el concepto de soberanía compartida, basado en ideas de estabilidad democrática y desarrollo de infraestructura. La fundación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2000 —la antecesora de la UNASUR— obedece a dos ideas defendidas por esta corriente: la preservación de la democracia y la integración económica de la región aparejada por el desarrollo de la infraestructura; estas ideas se materializaron en la creación de la Iniciativa

para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (Gomes, 2010b, pp. 3-5).

Los *autonomistas*, también llamados nacionalistas, han estado, desde el punto de vista económico, relacionados con el enfoque desarrollista y, en lo político, con los grupos más nacionalistas. No tuvieron su origen en el seno del Partido de los Trabajadores (PT), pero ganaron terreno cuando Lula llegó al poder y, desde entonces, se han convertido al interior de Itamaraty en el grupo más importante encargado de formular la política exterior brasileña (Gomes, 2010a, p. 154 y Gomes, 2010b, p. 5). Son los mayores defensores de las ideas sobre autonomía y universalismo, así como también de la importancia que tiene la presencia de Brasil en la política internacional. Por ello, la designación de Celso Amorin como Canciller de la administración de Lula, representó un gran éxito para los autonomistas, porque uno de sus miembros más prominentes llegó a ocupar el cargo más alto de la diplomacia brasileña.

Asimismo, este grupo ha interactuado con académicos y líderes políticos cercanos al PT, entre los cuales se destaca el todavía asesor presidencial para asuntos internacionales, Marco Aurelio García. La divisa más importante de los autonomistas ha sido la defensa de una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional. Ello se tradujo en el esfuerzo de Brasil por buscar una reforma de las estructuras de gobernanza global, que fuese más favorable para él y para los países del sur. En síntesis, implicó que Brasil buscara con mayor decisión el liderazgo regional y su proyección como potencia global (Gomes, 2010a, p. 154 y Gomes, 2010b, p. 5).

En lo que concierne al liderazgo regional, los autonomistas defienden un proyecto bien estructurado con el objetivo de posicionar a Brasil como el líder regional. En este orden de ideas, el liderazgo brasileño en el proceso de integración regional es visto como clave y paralelo a la proyección internacional, es decir, se concibe como un elemento esencial para la inserción internacional del país y la formación de un bloque que pueda ejercer influencia internacional. Para este grupo, UNASUR es el canal de acción multilateral más importante de Brasil en la región. La política exterior, durante los dos períodos presidenciales de Lula, desarrolló más estrategias para fomentar la autonomía de Brasil, fortaleciendo el universalismo a través de las iniciativas de cooperación sur-sur y ejerciendo un rol proactivo en los foros multilaterales. En cuanto a Suramérica, la administración de Lula demostró mayor voluntad política para aumentar el nivel de coordinación entre los países de la región, haciendo que Brasil se convirtiera en el núcleo del proceso (Gomes, 2010a, p. 155 y Gomes, 2010b, p. 7). En fin, como una

potencia líder regional en ascenso, Brasil, por un lado, vela por sus intereses en el marco de la jerarquía de poder regional y, por otro, pone en tela de juicio el orden mundial vigente (Nolte, 2012, p. 52).

De hecho, el liderazgo regional emergente de Brasil está generando una separación geopolítica entre Sur y Norteamérica. Mientras los Estados Unidos se mantienen como actor dominante en Centroamérica, Brasil ha venido ocupando los espacios vacíos —que otrora ocupara la potencia estadounidense— en el sur del continente. Su papel había estado condicionado históricamente por la posición hegemónica de los Estados Unidos en la región. Pero ante el descuido estadounidense de su tradicional esfera de influencia, Brasil, siguiendo la lógica de toda potencia regional con aspiraciones de ascenso, comenzó a maximizar, mediante diferentes estrategias e instrumentos de política exterior, su influencia en la región.

Desde esta perspectiva, Brasil es, indiscutiblemente, el que más caudal político ha puesto detrás de proyectos multilaterales como el ALALC-ALADI (primera Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, después Asociación Latinoamericana de Integración), el ALCSA (Área de Libre Comercio Suramericana), MERCOSUR, el Grupo de Río, IIRSA, la CSN —(Comunidad Suramericana de Naciones) después relanzada como UNASUR y el CDS -Consejo de Defensa Suramericano- (Nolte, 2012, p. 35). A través de dichas iniciativas, Brasil no solo puede intervenir en la geoconomía al aproximar a los actores al MERCOSUR y a su espacio económico, y transmitir la idea de que puede constituirse en agente con capacidad para dirigir o administrar conflictos entre terceros y como líder capaz de sugerir el curso de la integración ampliada —aún si el cuidado de su autonomía hegemónica lo lleva, de forma paradójica, a eludir una verdadera base de supranacionalidad—. También puede redefinir la geopolítica misma evitando el aislamiento geográfico de MERCOSUR (INTAL, 1994, p. 2), y sobre todo, romper las barreras naturales generando corredores transamazónicos, verticales e interoceánicos mediante los cuales un centro de poder —Brasil— busca articular y organizar las periferias, por medio de canales como autopistas, puertos e infraestructuras de transporte energético —el papel del IIRSA y del BNDES o Banco Nacional de Desarrollo Económico Social de Brasil, como uno de los prestamistas y coordinadores técnicos junto a la CAF, el BID y FONPLATA— que le permitirían tener un acceso favorable a recursos naturales y escasos, y salidas para sus exportaciones e inversiones a gran escala (Ceceña, Aguilar, Motto, 2007, pp. 17-18).

Con relación a lo anterior, se puede destacar el proyecto, que forma parte de la IIRSA, de infraestructura regional denominado Eje Central Interoceánico¹⁹. Dicho eje se encuentra conformado por un área de influencia que atraviesa transversalmente a Suramérica entre aproximadamente los 12 y los 22 grados de latitud sur, e incorpora la vinculación de los principales puertos sobre el Pacífico y el Atlántico de ese territorio y los nodos de articulación correspondientes entre Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil en esa región. El eje de conexión entre Brasil y Perú fue inaugurado en diciembre de 2010 y le permitió a Perú tener acceso directo a los mercados del occidente brasileño, así como disponer de una nueva ruta hacia África y Europa, mientras que para Brasil esta es una salida directa hacia China y demás mercados asiáticos, así como también Oceanía.

Por otra parte, la estrategia regional de Brasil tiene varias aristas. En primer lugar, Brasil busca convertirse en un polo en Suramérica que logre el desarrollo colectivo y no perjudique a la región (Phineiro, 2010, pp. 3-4). En segundo lugar, para crear una base económica firme para el “bloque suramericano”, Brasil le apunta a fortalecer la infraestructura regional, de transporte y de comunicaciones, además de estimular financieramente los proyectos de integración energética (Phineiro, 2010, pp. 3-4). En tercera instancia, Brasil ha encontrado en el sector de la defensa un vehículo para fortalecer la confianza y la comprensión política en medio de las diferencias ideológicas y las asimetrías (Phineiro, 2010, pp. 3-4), promoviendo instrumentos de intercambio bilateral y medidas de fomento de la confianza para reducir las incertidumbres y ansiedades de los otros actores, debido a su creciente presupuesto militar.

Esa transparencia favorece otro de los roles regionales que quiere afirmar: ser reconocido como mediador en situaciones de crisis internas o bilaterales. El papel de Brasil como líder consensual (Flemes y Wojezewski, 2012, p. 165) en el continente está guiado tanto por el principio de la “no intervención” como por el de la “no indiferencia”, lo que le permite participar desde una perspectiva constructiva en situaciones de inestabilidad que sufren los países de su entorno (Patriota, 2010, pp. 120-137; Spektor, 2011,

¹⁹ El territorio delimitado incorpora los departamentos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna de Perú, las regiones XV, I (Arica y Parinacota y Tarapacá, respectivamente) y la provincia de Loa de la II Región de Antofagasta de Chile, los departamentos de Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Tarija, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz de Bolivia, la República del Paraguay y los Estados brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Río de Janeiro, São Pablo y Paraná. Recuperado de <http://www.iirsa.org/ejeInterceanicoCentral.asp?CodIdioma=ESP>.

p. 186-187; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, p. 19-20). Por supuesto, Brasil cree en ejercer este papel respetando los marcos institucionales, sin intervencionismo, pero actuando cuando los vecinos se ven afectados (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, pp. 19-20). Esto significa que Brasil actúa solidariamente y solo cuando es invitado a hacerlo y percibe la posibilidad de obtener resultados positivos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, p. 21). Esto orientó las actuaciones del país frente a contextos muy conflictivos como las disputas ideológicas entre Colombia y Ecuador (el segundo amparado por Venezuela), el golpe de Estado y la suspensión temporal de Honduras de la OEA, el respaldo a la presencia de Cuba en la Cumbre de las Américas de 2012 y el fin de su bloqueo económico por parte de los Estados Unidos; o el envío de representantes de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado al Paraguay para mediar en los conflictos internos por la tierra entre brasileños nacionalizados y campesinos nativos (Senado Federal, 2012). Otro tanto de esto explica la disposición de Brasil de participar en las liberaciones de secuestrados por parte de las FARC y en los intercambios humanitarios en Colombia, o incluso su buen ánimo para participar en un eventual proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el grupo insurgente, si se le llama para esto.

Otro de sus roles ha sido fungir como creador y promotor de diversos mecanismos de integración. Desde propuestas como el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), la IIRSA y la constitución en 2004 de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), Brasil ha buscado atraer a la Comunidad Andina, a Venezuela y a Chile al MERCOSUR y hacer de él un polo de influencia alternativo a la clásica hegemonía regional económica y política de los Estados Unidos. Con todo y las variables que fragmentan políticamente a la región, Brasil tiene puesta su mirada en el gran objetivo de la Declaración de Cusco de 2004: lograr la definitiva convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile, perfeccionar una única zona de libre comercio y generar integración política y social, partiendo de una base económica (Ramírez, en Pastrana, 2011a, p. 86; Amorim, 2010, p. 229; Cervo, 2010, pp. 24-25).

En este orden de ideas, la estrategia suramericana de Brasil tiene un importante componente geopolítico y proyecta una visión de largo aliento, en cuyo entramado tanto MERCOSUR como UNASUR constituyen los dos pilares de dicha estrategia²⁰ (Patriota, 2011). Ambos procesos de integración

²⁰Aparte del discurso de posesión del actual Canciller de Brasil, Antonio de Aguiar Patriota “An-

son concebidos por Itamaraty como círculos concéntricos, en donde el primero representa el núcleo duro de la integración y el segundo el cerco que lo fortalece (Pastrana, 2011, p. 79)

En materia de protección de la Amazonía e integración de los países que la comparten (Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname, Bolivia y Venezuela), Brasil ha estado particularmente interesado en habilitar y relanzar (en 2009) la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) con una estructura organizacional nueva, más recursos y metas más ambiciosas, como la reducción de las asimetrías económicas aprovechando el potencial de recursos disponibles en la zona y el mejoramiento de las posiciones colectiva e individual de sus miembros, en los espacios y cumbres ambientales internacionales (Pastrana, 2011b, p. 65).

Empero, su apuesta por un cierto rol de contención de la potencia del norte mientras “llena el vacío de poder” atendiendo a los intereses e inquietudes de sus vecinos, no compromete una ruptura con respecto a esta ni un distanciamiento, lo cual es demostrable por el alto índice de inversiones estadounidenses en ese país, el comercio bilateral fluido y por la suscripción de acuerdos bilaterales que profundizan la cooperación como en el caso de los biocombustibles (Varas, 2008, p. 3) y la defensa. Al cuidar de esta afinidad limitada o moderada con el polo del norte, Brasil también facilita la creación de opciones de integración algo más flexibles para los Estados tradicionalmente más próximos a los Estados Unidos, como Colombia, Perú y Chile, por su estructura de comercio que privilegia ese mercado o esquemas vertebrales de cooperación en seguridad.

La política exterior fluida de la era de Lula hizo que se diera la oportunidad para asumir la responsabilidad principal y el comando de una fuerza multilateral regional, la MINUSTAH (Patriota, 2010, pp. 120-137; Cervo, 2010, p. 28; Amorim, 2010, p. 225). Además, se identificó la posibilidad de otorgarle una trayectoria política común a la política exterior y a la de defensa, intentando una fusión entre instituciones diplomáticas y militares bajo el manto de la cooperación regional, mediante la introducción de una Estrategia Nacional de Defensa abierta al vecindario y gracias a la creación del CDS

corados em nosso entorno sul-americano, teremos a nossa disposição um MERCOSUL robusto e uma UNASUL crescentemente coesa. Compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração humana, física, econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarregam de preservar a paz e a democracia. Onde os elos que vimos estabelecendo entre nossas classes políticas, nossos setores privados e nossas sociedades contribuirão para uma região cada vez mais unida no propósito de oferecer melhores condições de vida a nossa gente”.

como instancia coordinadora de insumos, información e instrumentos de cooperación en el campo militar (Cavalcante, 2011, p. 146; Nolte, 2012, p. 31; Godehardt, 2012, pp. 63-65). En especial, el CDS representa para Brasil un terreno fértil para estimular el pluralismo y la mitigación de radicalismos ideológicos (Pastrana, 2011a, p. 106), dado que pretende satisfacer tres metas muy generales, compartidas y difícilmente rebatibles: la consolidación de Suramérica como territorio de paz y libre de armas de destrucción masiva, la construcción de una identidad suramericana en defensa acorde con las características subregionales y nacionales, y la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa, sentando posiciones comunes (Ugarte, 2010, pp. 27-28). Como gesto de avance en la materia, Brasil fue uno de los primeros en comprometerse a elaborar y divulgar en 2012, ante los otros gobiernos y ante la opinión pública, su “Libro Blanco” de defensa o documento estratégico, en el cual se daba cuenta de sus capacidades militares y gastos en esta área, así como los propósitos y usos de sus adquisiciones (Hulse, J., 2012).

En concordancia con todo lo anterior, para Brasil, Suramérica es la región en la cual ha comenzado a proyectar su liderazgo a través de la expansión de las actividades de sus actores económicos, relanzando proyectos de gobernanza regional bajo su égida, con el propósito de delimitar políticamente su área de influencia y excluir a potencias externas de los asuntos de la región (Nolte, 2012, p. 51; Flemes y Wojezewski, 2012, p. 166; Soreanu, 2010, pp. 137-1489). De igual manera, la construcción de Suramérica ha traído consigo una delimitación geopolítica de las Américas, a la cual se le ha imprimido un acervo político-ideacional, con el que intenta forjar una identidad regional que le sirve de sustento a su estrategia suramericana.

Brasil como jugador global

La “estrategia internacional” de Brasil, en la senda para consolidarse como jugador global, también tiene varias líneas de proyección. En primer lugar, Brasil apunta a convertirse en uno de los países que encabezarán la implementación de políticas para reducir la pobreza extrema y las emisiones de carbono (Phineiro, 2010, pp. 4-5). Con ello pretende ganarse el prestigio como potencia social y ambiental. En segunda lugar, Brasil busca contribuir a romper la concentración de poder que las grandes potencias principales del sistema internacional ostentan, mediante la promoción de reformas a los organismos financieros internacionales y a las Naciones Unidas, y mediante

la conformación de grupos de diálogo o arenas políticas informales que descentralicen la adopción de decisiones y posiciones comunes (Phineiro, 2010, pp. 4-5). En tercera lugar, Brasil cree en la necesidad de definir reglas y procedimientos claros para la gobernanza global pero se opondrá a todo marco normativo que considere inequitativo para los países en vías de desarrollo y/o que desconozca las características específicas —culturales, socioeconómicas, geográficas, entre otras— de los países (Phineiro, 2010, pp. 4-5).

Brasil se ha hecho consciente de la influencia que puede adquirir como poder emergente, multiplicando su asociación estratégica con otras potencias semejantes y encabezando procesos de integración entre potencias secundarias. En este sentido, Brasil ha venido promoviendo la construcción de un orden más equitativo, con una mayor participación de los países del sur en la toma de decisiones.

La posibilidad de asumir un rol como *potencia civil*²¹, pero con capacidades no despreciables de defensa e interés de contribución a la estabilización política y económica de regiones problemáticas aún no es tan visible, pero encuentra primicias tanto con el descenso de la hegemonía estadounidense de posguerra como con el eco que hallan sus posiciones alternativas entre otros países, tanto por los nuevos esquemas y discusiones de integración como por causa de su protagonismo en aumento en escenarios como la ONU y la OMC. Es así como se destaca como el único actor global latinoamericano con capacidad de tener influencia en dichos escenarios. Asimismo, impulsó la constitución del foro de diálogo IBSA. En suma, Brasil no solo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que ha venido desarrollando una política exterior universalista (De Moura, 2009, pp. 25-30; Amorim, 2010, pp. 231-232; Fagundes y Danilevicz, 2009, pp. 43-87).

Brasil ha identificado que el multilateralismo, la diversificación de las relaciones, la universalidad del derecho internacional, el respeto a las diferencias, la reducción de las brechas económicas y políticas entre países y la asociatividad democrática deben ser las columnas para edificar las estructuras

²¹ El concepto potencia civil ha sido utilizado para caracterizar del rol de la Unión Europea en el sistema internacional. Dicha caracterización se deriva de los principios inspiradores de la política exterior de la Unión Europea, tales como el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, el reconocimiento de la legitimidad de la ONU, la solución negociada de los conflictos, la cooperación para el desarrollo y la defensa de los derechos humanos. Dada la similitud que existe entre la política exterior de la Unión Europea y la practicada por Brasil, el concepto potencia civil puede hacerse extensivo a la identidad que proyecta el gigante sudamericano en el contexto mundial (Pastrana y Aponte, 2006, p. 246).

emergentes de gobernanza global, que les permita a todos enfrentar de manera colectiva los desafíos globales que exceden las capacidades individuales de los Estados e incluso las estrategias colectivas de los bloques dispersos (Cervo, 2010, p. 11).

Desde esta perspectiva, Brasil viene planteando, en los foros internacionales, la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU, como de las instituciones financieras internacionales, la cuales enfrentan grandes desafíos por falta de legitimidad y eficacia. Por tanto, se requieren nuevas estructuras de gobernanza global más inclusivas que contemplen los nuevos cambios en la estructura del sistema internacional. Para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global se requieren dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010, pp. 218-219; Fortuna, 2007, pp. 18-19).

Por lo que se refiere al sistema de seguridad colectiva, para Brasil es necesario, en primer lugar, una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que contemple, entre otras cosas, una progresiva abolición del voto y la posibilidad de que las potencias emergentes puedan ser miembros permanentes. En segundo lugar, defender la vigencia del derecho internacional y evitar su erosión, dándole prioridad a la reconstrucción de un multilateralismo efectivo, que le devuelva la legitimidad a las instituciones internacionales en ámbitos tan importantes como los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la solución pacífica de controversias. Por último, fomentar el desarme nuclear a través del avance de la agenda de no proliferación y el cumplimiento pleno de los compromisos adquiridos por los países con el Tratado de No-Proliferación Nuclear (Amorim, 2010, p. 220).

En lo que concierne a la reforma del sistema económico-comercial, Brasil considera que es, en primer lugar, fundamental combatir el proteccionismo, haciendo cumplir el mandato de la Ronda de Doha, que determina la eliminación de las barreras y distorsiones que afectan las exportaciones, ante todo agrícolas, de los países en desarrollo. En segundo lugar, examinar a fondo las cláusulas de protección a la propiedad intelectual que sean incompatibles con el desarrollo tecnológico y con los objetivos prioritarios de los países en desarrollo —como darles prioridad a las políticas de salud pública en caso de pandemias, con lo cual se pueda llevar a cabo la producción y comercialización de genéricos—. Por último, reformar las instituciones de Bretón Woods, con el fin de que los países en desarrollo puedan tener acceso a financiamientos para proyectos prioritarios y puedan protegerse

contra las crisis financieras. Por iniciativa de Brasil, el FMI está evaluando maneras de flexibilizar sus normas contables y estudiando propuestas para introducir un seguro financiero para los países amenazados por crisis especulativas (Cervo, 2010, pp. 15-17; Fortuna, 2007, p. 19).

Con este telón de fondo, Brasil ha entrado en una lógica de modernización no solo de su aparato productivo sino también de su aparato y tecnología militar. Esta lógica está sujeta a una estrategia de legitimación internacional y cooperación que atenúa las prevenciones —incluso estadounidenses— y encuentre alineaciones políticas aptas para mostrarse como un socio global de la democratización, todo ello puede llevarlo incluso a buscar una candidatura para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En buena medida, este objetivo se encuentra detrás de sus recientes alianzas en cuanto a transferencia militar y tecnológica se refiere, además del uso limpio y pacífico de la energía nuclear, con países como Rusia y Francia. Aunque las prevenciones estadounidenses vayan *in crescendo*, en especial por sus aproximaciones con Irán, Brasil no ha pretendido mostrarse como un *contrapoder* sino más bien como un poder abierto y flexible, lo cual se demuestra por su interés reciente en firmar un acuerdo de cooperación con los Estados Unidos para la transferencia de tecnología militar y de inteligencia; y, posiblemente, para impulsar el desarrollo de acciones conjuntas de vigilancia y estabilización. Este es un acuerdo con una función de asociación real y simétrica.

Brasil continúa desenvolviéndose entre el legado del pragmatismo responsable y los resultados de la implementación del instrumento de *parcerías* o asociaciones estratégicas múltiples con algunos períodos dubitativos o de indefinición relativa en su política exterior. Esto puede rastrearse en presidencias como las de la década de 1980 —las de Figueiredo y Sarney— que estuvieron “volcadas hacia adentro” y focalizadas hacia Argentina desde el paradigma “desarrollista”; y en los mandatos de Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, cuando se intentaba compaginar, en medio de fuertes contradicciones, la “normalización” o liberalización del Estado, el mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos, la integración liberal, la proyección individual, la adopción del universalismo en derechos humanos y el particularismo de las *parcerías* estratégicas (Bernal-Meza, 2006, pp. 73, 78-79).

La primera concepción de la política exterior le permitió desde los años setenta abrirse hacia el África, participar de manera intensa en las agendas de los países en vía de desarrollo y desligarse de forma gradual del

alineamiento con los Estados Unidos, mientras las *parcerías* han favorecido la ampliación del acceso a mercados, tecnologías, inversiones y cooperación internacional, así como el mejoramiento de su participación en los procesos políticos que buscan cambiar las reglas de funcionamiento del sistema internacional (Bernal-Meza, 2006, p. 72-74).

Los formuladores de política exterior brasileña aspiran a convertir a su país en un jugador global, pero apartándose de dos interpretaciones usuales y erróneas. En primer lugar, pensar que Brasil no puede intervenir en los procesos globales hasta que no haya resuelto plenamente sus problemas sociales internos y hasta que no haya desarrollado tantas capacidades militares como las potencias de primer orden (los cinco del Consejo de Seguridad de la ONU). En segundo lugar, creer que capacidades como el tamaño territorial, el tamaño poblacional y los recursos naturales diversos le garantizan de manera automática un rol central en la política internacional. Brasil persigue un equilibrio que le permita actuar con fluidez: ni ser tímido o “reticente” ni tampoco intimidante; impedir que la política internacional quede a merced de las fuerzas del mercado (privatización) o rendida al *power politics*, donde queda cominada al unilateralismo del Estado más fuerte (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, pp. 21-22).

El escepticismo al *power politics* como fuente de derecho y voluntad política para incidir en la configuración del orden internacional, permite pensar en un Brasil que comparte gran parte de la visión idealista de la política exterior que llevó a concebir a la Alemania occidental y a la Unión Europea como “potencias civiles” desde la década de 1970, es decir, un concepto que explica cierta reticencia o limitación autoimpuesta a desarrollar y ejercer el poder militar —si bien no deja de poseerlo como recurso último—, optando por una mayor capacidad y despliegue de los instrumentos financieros, comerciales y diplomáticos, y cuya *raison d'être* detrás de la política exterior, más que el aseguramiento de la propia supervivencia, es la promoción y defensa de los valores democráticos y los derechos humanos (Stavridis y Hoffmann, 2011, pp. 6-7).

El que comparta muchos de los atributos de las potencias civiles, no le impide a Brasil ser cada vez más consciente de una nueva geopolítica mundial y suramericana que parece demandarle una actualización y mejoramiento de su capacidad militar en materia de adquisiciones externas y producción nacional de artefactos de amplio rango de acción, como portaviones, submarinos de propulsión nuclear y transportes aéreos y navales (Reich, 2011, p. 29). En términos geoestratégicos, Brasil busca construir un

espacio marítimo y aéreo libre para el comercio y la explotación de recursos, por el centro y sur del Atlántico, que conecta la costa oeste de Suramérica y la costa este de África, para desenvolverse en el ámbito económico y político mientras contribuye a la seguridad de sus socios, erigiéndose como “polo” en cinco puntos: Trinidad y Tobago al noroccidente, el Cabo Verde al noreste, el cabo de Buena Esperanza al sureste, la Antártida al sur, y el estrecho de Magallanes al suroccidente (Reich, 2011, p. 30); por esto la cooperación con los socios en esos puntos le resulta indispensable (Trinidad y Tobago²², Guinea Bissau, Cabo o Cape Verde²³, Camerún²⁴, Angola²⁵, Namibia²⁶, Suráfrica, y por supuesto, Argentina).

Para este ambicioso proyecto de entrelazamiento geográfico transatlántico, el poder marítimo resultará determinante. El Jefe del Estado Mayor de

²² Por ejemplo, el acuerdo bilateral para la explotación conjunta de gas y petróleo. Véase: Xinhuanet. (2008, julio 23). *Acuerdan Brasil y Trinidad y Tobago cooperación en energía*. Recuperado de http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2008-07/24/content_676367.htm. Véase también la creciente cooperación técnica en agricultura y transporte, así como otros acuerdos en materia de abolición de visas, servicios aéreos e inversión en: Newsday (2011, abril 3). *As Brazil expands TT benefits*. Recuperado de <http://www.newsday.co.tt/commentary/0,138275.html>.

²³ Considérese la invitación de Brasil a realizar maniobras marítimas y aéreas conjuntas, capacitación militar y control compartido de los tráficos marítimos y aéreos, además de la posibilidad de donar por parte de Brasil, algunos aviones del tipo Embraer Bandeirante. Véase: Defensa.com (2012, marzo 12). *Brasil dona aviones “Bandeirante” a Cabo Verde*. Recuperado de http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5512:brasil-dona-aviones-bandeirante-a-cabo-verde&catid=64:restomundo&Itemid=187.

²⁴ Además de reabrir la Embajada brasileña en Camerún en 2005, se han firmado varios acuerdos para reducir la malaria, mejorar la producción de algodón y cacao, y en general, fortalecer los sectores agrícola y acuícola. Véase: Portal Brasil (2010, marzo 8). *Brazil and Cameroon have signed agreements to expand partnerships*. Recuperado de http://www.brasil.gov.br/news/history/2010/08/04/brazil-and-cameroun-have-signed-agreements-to-expand-partnerships/news-item_view?set_language=en.

²⁵ Angola está contemplado junto con Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique y la isla de Sao Tomé y Príncipe, dentro del proyecto conjunto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Gobierno de Brasil para prevenir y eliminar las peores formas de trabajo infantil. Véase: http://www.dol.gov/ilab/projects/sub-saharan_africa/LusophoneAfr_CECL.pdf.

²⁶ Además de tener un acervo importante de cooperación en temas como la lucha contra el SIDA y el desarrollo de la agricultura, Brasil contribuyó poderosamente a la creación de la Fuerza Naval de Namibia desde 1995 y a su consolidación con capacitación militar y mediante la venta de varios barcos. Véanse: Ministerio de Defensa. (2009). *Namibia Navy marks its day*. Recuperado de http://www.mod.gov.na/pages/news_navy.html; y The Namibian (2009, enero 29). *Namibia's fleet to double in size, N\$250m price tag*. Recuperado de [http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews\[tt_news\]=2561&no_cache=1](http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews[tt_news]=2561&no_cache=1).

la Armada brasileña solicitaba en 2011 y hasta 2030, inversiones adicionales en el sector por un valor estimado en 223.5 mil millones de reales, argumentando necesidades de disuasión ante el hallazgo de recursos sensibles y escasos —como el petróleo— tanto en la Amazonía como en la capa submarina de la costa oeste²⁷.

Pero además del espacio geopolítico estratégico sur-atlántico, la política exterior de Brasil persigue la edificación de una relación sur-sur que permita pensar que los países periféricos no son una sumatoria de Estados dependientes y subdesarrollados que no ofrecen más que materias primas a los países “ricos”. Esos países pueden aumentar los niveles de comercio entre ellos y participar de manera activa en los foros políticos y económicos internacionales mientras fortalecen sus vínculos (Amorim, 2010, pp. 231-232; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, pp. 23-24).

La tradición diplomática brasileña frente al respaldo a las iniciativas de promoción de la paz y ampliación de la seguridad de la ONU también ha sido una modalidad de proyección internacional de larga data. Para el año 2005, no solo Brasil lideraba la MINUSTAH, también se calculaba que la potencia regional había participado en unas 34 misiones de paz regionales y extrarrregionales, entre las ocurridas recientemente se destacan²⁸: tres misiones de verificación de la ONU para Angola (UNAVEM I, II y III) y una de observadores (MONUA), realizadas entre 1988 y 1997 para garantizar el cese al fuego, la salida de beligerantes cubanos y la transición política de esa excolonia portuguesa, la Misión de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) que tuvo lugar entre 1992 y 1994 para contribuir al fin de la guerra civil, y cuatro despliegues apoyando a la ONU en la independencia de Timor Oriental frente a Indonesia con UNAMET, INTERFET, UNTAET y UNMISSET, además de llevar cooperación profesional, educativa y lingüística (enseñanza del portugués) (Pepe, Leandro y Mathias, Suzeley, 2005, pp. 59-63). En la actualidad, Brasil

²⁷ Senado Federal de Brasil. (2011, noviembre 11). *Marina necesita R\$ 223 billones hasta 2030, dice almirante*. Recuperado de <http://www12.senado.gov.br/internacional/11-11-2011-es-es/navy-needs-r-223-billion-by-2030-says-admiral>.

²⁸Otras tantas fueron: la UNSCOB (Comité Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes) en 1947, la UNEFI (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas) entre los años de 1957 y 1967 para apoyar el cese al fuego de los beligerantes en la crisis del canal del Suez, la ONUC (Operación de las Naciones Unidas en el Congo) y la UNSF (Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en la Nueva Guinea Occidental), la Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP) que operó de 1964 a 1974, y la FAIBRÁS o Fuerza Armada Interamericana para resolver la crisis de República Dominicana en 1965 (Leandro, P. y Suzeley, M., 2005, pp. 59-60).

se propone cooperar para seguir fortaleciendo la MINUSTAH y para dotar de recursos financieros y técnicos a las misiones UNMIT (nueva misión integrada para Timor Oriental) y la UNIOGBIS (Oficina Integrada para la Construcción de la Paz en Guinea Bissau (UNIOGBIS) (Cavalcante, 2011, p. 150).

Los intereses que impulsan a Brasil a involucrarse de forma activa en operaciones del tipo *preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping o peacebuilding*, podrían agruparse dentro de tres grandes objetivos: empoderar y actualizar sus fuerzas armadas al propiciar interacciones con otras tropas y en diversos terrenos; ganar visibilidad y credibilidad internacional para asegurarse un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y un papel central en la agenda global de seguridad; y, finalmente, construir lazos políticos y culturales permanentes con países y regiones estratégicas; sobre todo si comparten una herencia portuguesa aunque sean distantes geográficamente (Pepe, L. y Mathias, S., 2005, pp. 67-69). En cuanto al acceso al Consejo de Seguridad, Brasil legitima esa intención partiendo de dos metas: por una parte, contribuir a prevenir y deslegitimar el uso unilateral de la fuerza, y por otro lado, aportar en la consecución de una representación internacional más pluralista en el campo de la seguridad global (Cavalcante, 2011, p. 147).

En últimas, Brasil tiene mucho por decir y mucho más por hacer, lo que lo convierte en uno de los jugadores políticos con mayor potencial para transformar el curso del sistema internacional. No lo hará solo y deberá mejorar sus probabilidades actuales, pero seguirá siendo un punto de comparación obligado en un mundo en el que se afianza la multipolaridad y la interdependencia.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha pretendido esbozar un retrato de la política exterior brasileña a partir de un análisis de las características más destacadas o rasgos básicos de la imagen y conducta del país a nivel regional y global. Sin embargo, esta descripción no se hizo desde una óptica lineal o teóricamente restringida, sino desde la propuesta teórico conceptual de carácter pluralista propuesta por el GIGA, para estudiar los atributos de una potencia líder regional. Dicho marco interpretativo privilegia o resalta aspectos que permiten comprender desde una perspectiva más integral los roles de Brasil en tanto potencia regional y actor clave de la política

internacional. Asimismo, se utilizaron algunos conceptos para tratar de interpretar la idea de región.

Por tanto, se abordó la consolidación de Brasil en el ámbito económico. Como vimos, sus mercados doméstico y externo, el trabajo sostenido en su agenda interna de desarrollo físico y socioeconómico aunado al mantenimiento de su estabilidad macroeconómica y política, el aumento de sus capacidades materiales convencionales, hacen que sea un Estado más autónomo y le permitan catapultarse dentro de la estructura de poder internacional.

Por otro lado, se identificó la línea de acción de una política exterior, en cuyo proceso de formulación y ejecución se han impuesto al interior de Itamaraty la escuela de los autonomistas, de proyección continua y de largo plazo, institucionalizada y consensualmente construida en medio de la flexibilidad y la adaptación. Asimismo, se destaca su disposición estratégica de buscar y apoyar de forma activa coaliciones de intereses comunes con países que estén en una posición similar (BRICS, IBSA) para impugnar desde el pluralismo los patrones monopólicos ejercidos por las potencias industriales en las esferas comercial, financiera, política, militar, científica y cultural.

El rol articulador de Brasil en la región, como potencia regional, puede deducirse de muchas de las actuaciones y definiciones que ha adoptado desde su política exterior, en medio de las diferencias, en temas como la promoción de la integración económica y política hacia la construcción de Suramérica. Prueba de ello es su predisposición a la mediación consentida en escenarios de conflictos bilaterales e internos, su política de cooperación bilateral activa en materias como la defensa, la seguridad y el medio ambiente —a través de la OTCA—, su impulso político y financiero para el desarrollo de interconexiones en infraestructura energética y de movilidad —a través de la IIRSA—.

Como es de esperar, esto no significa que Brasil haya renunciado a sus intereses estatales, gubernamentales y societales, pero sí implica un encuentro dinámico entre sus grandes objetivos particulares para la política exterior y el deseo de ser un líder de los procesos suramericanos. Es decir, con sus relaciones exteriores busca reducir sus vulnerabilidades externas y apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, mientras lidera la construcción de consensos para la definición de una visión e identidad suramericanas en el marco del desarrollo de regímenes regionales —y UNASUR o el Consejo de Defensa Suramericano— CDS son algunos

de esos instrumentos. Por supuesto, Brasil ha preservado su posición dominante, o por lo menos mantiene una institucionalización limitada para actuar de forma estratégica en tiempos de negociación extrarregional o crisis bilateral en el Mercosur, pero asignándole flexibilidad política al organismo para aproximar al resto de sus vecinos como miembros asociados.

Las oportunidades para estimular una mayor dinamización comercial regional parecen mayores ante la desaceleración de las potencias emergentes consumidoras de *commodities* y el ingreso de Venezuela al Mercosur —que han llevado al estancamiento ideológico e institucional del ALBA—, pese al nuevo esquema de inserción regional hacia el Asia-Pacífico o Área de Integración Profunda (AIP, Colombia, Perú, Chile y México) que reviste una estrategia de competencia más o menos directa para el Mercosur y la posibilidad de la acentuación de los intereses estadounidenses en la región.

Ese rol de liderazgo no está exento de dificultades materiales y de carencia de plena legitimidad, además de sobrellevar críticas sobre un cierto exceso de “protagonismo” o de búsqueda de intereses individuales; pero Brasil continúa siendo un punto de referencia innegable, por su modelo de desarrollo, su política social y ambiental, la creciente participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y rendición de cuentas.

En efecto, Brasil no solo ha podido proyectar su liderazgo regional, sino que ha comenzado a tener el reconocimiento de los demás Estados suramericanos, hecho que tiene importancia estratégica para su proyección regional y global en el marco de la emergencia de un sistema multirregional de las relaciones internacionales.

En tanto jugador global, Brasil ha sabido posicionarse con una combinación de fortalecimiento de sus capacidades estatales en general y la aplicación del *soft balancing*, o contrapeso suave. Ha utilizado mecanismos estratégicos como las coaliciones de interés con países estructuralmente semejantes y potencias en ascenso, la impugnación institucional a las potencias principales, y la búsqueda de consensos internacionales y sinergias para reformar y democratizar las estructuras de gobernanza global —financieras, comerciales, políticas y de seguridad—.

De igual manera, es relevante la construcción paulatina de un nuevo espacio geopolítico trasatlántico en el sur —con la costa oeste del África— para el intercambio comercial, la exploración y explotación de recursos, el diálogo político, la transferencia cultural y la cooperación en materia de defensa y seguridad. Además, ha continuado robusteciendo su imagen de Estado representante de los países pobres y en vías de desarrollo en aspectos

como la equidad comercial, el acceso libre a la tecnología y la lucha contra el hambre y la pobreza extrema. Asimismo, su coordinación de la MINUSTAH en Haití o su participación financiera y militar sostenida en misiones de paz de la ONU como las actuales UNMIT (nueva misión integrada para Timor Oriental) o la UNIOGBIS, le permiten fungir u ocupar un espacio como socio y promotor de la seguridad internacional.

Muchos de estos logros internacionales y aspiraciones —como el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, el uso pacífico y extendido de la energía nuclear o el encumbramiento mundial de su industria armamentista nacional— no son categóricamente aceptados por las cinco potencias principales del sistema internacional (los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Rusia y China) y otros países medianos y pequeños (sobre todo en las Américas). Sin embargo, han venido recibiendo un mayor número de manifestaciones que oscilan entre el simple reconocimiento y el apoyo en el discurso de los líderes, cuando menos.

Una de las llaves brasileñas para desatar la rigidez política de los más “poderosos” y reducir las sospechas y recelos de las potencias secundarias ha sido intentar hacer converger, con habilidad política, la impugnación o contención institucional a las grandes potencias y el acercamiento a las mismas a partir de entramados complejos de vínculos de cooperación, posiciones y valores comunes, reglas negociadas y diplomacia transparente y pública. Esto no implica la ausencia de competencia y conflictos con los Estados Unidos ni una voluntad expresa por parte de Brasil para la reducción de las asimetrías a favor de los demás actores de la región, pero sí una intención firme por generar y desarrollar políticas para el fomento de la confianza colectiva en general y de la receptividad hacia la buena disposición de la política exterior del Brasil.

Brasil no está exento de algunos reveses en las dimensiones doméstica y externa que han debilitado un tanto su imagen e influencia regional e internacional en 2012. No obstante, se debate entre reformas internas, medidas correctivas y reorganización de sus prioridades, lo cual hace prever una adaptación positiva aún en medio de una austeridad parcial, reacomodamiento burocrático, barreras de protección comercial, medidas para contrarrestar la corrupción, reforzamiento de la participación nacional en Petrobras y de las empresas privadas de Brasil en el exterior a través del BNDES, el descenso de las exportaciones por concepto de materias primas, fricciones con sus socios del cono sur y la sustitución parcial de importaciones para recuperar el terreno industrial perdido frente a la incansable producción de la China.

En tiempos de remezón y crisis sistémica, el caudal político-histórico de Brasil puede tomar la delantera en sentido propositivo y gregario para propiciar respuestas compartidas, adecuadas al contexto desafiante; pero ello dependerá de qué tan bien logre interpretar y canalizar las necesidades, expectativas y preocupaciones de los países suramericanos en medio de las asimetrías y divergencias ideológicas. Esto puede implicar, por ejemplo, una reconsideración de sus socios comerciales principales, el respaldo decidido a los arreglos supranacionales, una mayor transferencia de recursos hacia los países económica y socialmente más rezagados y la formulación de estrategias para insertar a sus contrapartes suramericanas en las coaliciones de “geometría variable” y foros internacionales que ha “conquistado” —o al menos representar de forma más explícita sus intereses convergentes—.

De cualquier modo, eventos como la Cumbre de Río + 20 en 2012, el Mundial de Fútbol que se celebrará en 2014 y los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016, con toda certeza harán que Brasil continúe en el centro de las discusiones sobre la proyección de nuevos actores y las transformaciones de las relaciones internacionales.

Referencias

- Albarracín, J. (2001). Buscando el liderazgo en la región, la política exterior brasileña hacia sudamérica. En Godoy, H., González, R. y Orozco, G. (Eds.). *Construyendo lo global, aportes al debate de relaciones internacionales* (pp. 401-422). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Almeida, J. G. (2009). *O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), Análise e Perspectivas*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- América Economía (2011, abril 15). *La defensa brasileña se está transformando en un buen negocio para las empresas*. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/la-defensa-brasileña-se-esta-transformando-un-buen-negocio-para-las-empresas-0>
- AP. (27 de diciembre de 2011). La economía de Brasil superará a la de Francia. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/economia-brasil-superara-francia/169734-3.aspx>
- Barón, F. (2011, noviembre 8). Brasil lucha por ganar peso ante la arrolladora maquinaria china. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320739840_835096.html
- BBC World Service and Globescan Inc. (2011). *Views of US Continue to Improve in 2011. BBC Country Rating Poll*. Recuperado de http://www.globescan.com/images/images/pressreleases/bbc2011_countries/bbc2011_countries_release.pdf
- BBC World Service and Globescan Inc. (2012). *Views of Europe Slide Sharply in Global Poll, While Views of China Improve. BBC Country Rating Poll*. Recuperado de <http://www.globescan.com/84-press-releases-2012/186-views-of-europe-slide-sharply-in-global-poll-while-views-of-china-improve.html>
- Botta, P. (2009). Irán en América Latina: Desde Venezuela hacia Brasil. Revista Ágora Internacional, 4 (9), pp. 43-47. Recuperado de <http://www.cemoc.com.ar/IranenAmericaLatina.pdf>
- Bernal-Meza, R. (2006, febrero). Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. *Lateinamerika Analysen 13*, pp. 69-94, Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Recuperado de <http://www.giga-hamburg.de/iik/de/content/publikationen/analysen/la13-04bernal-meza.pdf>.
- Cavalcante, J. (2011). La participación de Brasil en operaciones de paz como un factor de articulación de sus políticas exterior y de defensa. *Revista Estrategia. Tercera Época*, 3, pp. 142-155. Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). Recuperado de http://www.mdn.gub.uy/public/2276/14_la_participaci_n_brasilena_en_operaciones_de_p_4f98e77abe.pdf.

- Candeas, A. (2011). La agenda educativa en la política exterior de Brasil. *Papel político*, 15 (2), pp. 717-726.
- Ceceña, Aguilar, Motto. (2007). *Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Recuperado de <http://www.geopolitica.ws/article/territorialidad-de-la-dominacion-iirsa/>
- Centro de Economía Internacional. (2011 a). *Exportaciones de Brasil por sectores*. Recuperado de <http://www.cei.gov.ar/node/26>.
- Centro de Economía Internacional. (2011 b). *Brasil: principales indicadores económicos*. Recuperado de <http://www.cei.gov.ar/node/26>.
- CIA. (2010). *The World Factbook*. Brazil. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>.
- Ernst y Young. (2012). *Rapid Growth Markets Soft Power Index*. Recuperado de [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Rapid-growth_markets_soft_power_index:_Spring_2012/\\$FILE/softpowerindex.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Rapid-growth_markets_soft_power_index:_Spring_2012/$FILE/softpowerindex.pdf)
- Cervo, A. (2010). Bazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, pp. 7-32.
- De Moura, G. (2010). O Diálogo India, Brasil, África Do Sul –IBAS. En III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- De Ouro-Preto, A.C. (2012). Nova confirmação de poder. *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* (pp. 57-66). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Farrell, M., Hettne, Biörn y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Farrell, M. (2005). The Global Politics of Regionalism: An Introduction. En Farrell, M., Hettne, Biörn y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice*. Londres: Pluto Press, 1-17.
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. En Flemes, D. (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 93-112). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Flemes, D. y Nolte, D. (2010). Introduction. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers*. En Flemes, D. (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 1-14). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Flemes, D. y Wojezewski, T. (2012). Sekundärmächte als Gegenspieler regionales Fürungsmächte? Fehlende Gefolgschaft in Sudamerika, Südasien und Subsahara-Afrika. En Flemes, D., Nabers, D., Nolte, D. (Eds.). *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 155-184). Baden: Nomos.

- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En Jost, S. *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp.19-37). Konrad Adenauer Stiftung.
- Fleury, S. (2012, abril). Las reformas pendientes: desafíos para la gobernabilidad en Brasil. *Revista CIDOB d'afers internacionals* (97-98), pp. 33-54.
- Förig, A. (2007). Resistencias y Equilibrios Regionales. En Tokatlian, J. (Comp.). *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 35-54). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Globalfirepower (2012). *Brazil Military Strength*. Recuperado de http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=Brazil.
- Goderhard, N. (2012). Regionen und regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. Flemes, D. y Nolte, D. (2010). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 53-74). Londres: Ashgate Publishing Limited. England.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. Ein Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. *GIGA Working Paper, 124*. Recuperado de www.giga-hamburg.de/workingspapers.
- Gomes, M. (2010a). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileña de Política Internacional*, 53, pp. 151-168.
- Gomes, M. (2010b). *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas*. Real Instituto el Cano (ARI). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2010.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global, del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Heritage (2012 a). 2012 Index of Economic Freedom. *Executive Highlights* (pp. 8-12). Recuperado de <http://www.heritage.org/index/download>.
- Heritage (2012 b). 2012 Index of Economic Freedom. *Country Rankings* (pp. 121-122). Recuperado de <http://www.heritage.org/index/country/brazil>.
- Hofmeister, Rojas y Solis (2007). Brasil: las visiones de sus vecinos y más allá. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. África, Asia y Europa (tomo III). FLACSO y Konrad Adenauer Stiftung.
- Hofmeister, W. (2007). El gigante que no se ve: la percepción de Brasil en Europa. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. África, Asia y Europa (tomo II). FLACSO y Konrad Adenauer Stiftung.

- Hulse, J. (2012, julio 9). *Ministro de Defensa brasileño busca aumentar gasto militar.* Recuperado de http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2012/07/09/brazil-defense
- Hulse, J. (2012, junio 17). *El Libro Blanco del ejército brasileño guía las prioridades de defensa a futuro.* Recuperado de http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/06/17/aa-brazil-white-paper.
- Iberoasia. (2008). *Síntesis 2008: Mayor presencia de Irán y Rusia en Iberoamérica.* Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico. Recuperado de http://www.iberoasia.org/pdf/2008_iran_rusia.pdf.
- Infolatam. (2005, mayo 10). Brasil: Lula, Campeón Global del Combate al Hambre y la Pobreza. Recuperado de <http://www.infolatam.com/2010/05/10/brasil-lula-campeon-global-del-combate-al-hambre-y-la-pobreza/>.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). (1994, marzo-abril). ALCSA: una nueva iniciativa de integración latinoamericana. *Revista Integración Latinoamericana* (198-199), pp. 1-2. Recuperado de http://www.iadb.org/intal/intalcdi/ObrasDigitalizadas.aspx?sub_base=INTEG.LATAM.&clase=R
- IPEA. (2012, junio). Agentes internacionais apontam o “Custo Brasil” como fator preponderante para declínio relativo da industria. *Monitor da Percepção Internacional do Brasil.* Año III (7). Recuperado de http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/monitorinternacional/monitor_portugues_07jun_2012.pdf
- Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX). (2011). *Informe Brasil 2011.* Recuperado de www.ivex.es
- Keohane, y Nye. (1988). *Poder e independencia: la política mundial en transición.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lemke, D. (2004). *Regions of War and Peace.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministry of External Relations (2008). *Brazilian Foreign Policy Handbook.* Brasilia: Bureau of Diplomatic Planning and Alexandre de Gusmão Foundation.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia.* Bogotá: BID, CAF y FEDESARROLLO.
- Moreira, C. (2007). Percepciones de la política internacional de Brasil desde Uruguay: el nuevo contexto político de la región. *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. América Latina* (tomo I). FLACSO y Konrad Adenauer Stiftung.

- Nolte, D (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En Flemes, D., Nabers, D. y Nolte, D. (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung*. Baden: Nomos.
- Nye, J. (2011). *The Future of Power*. Nueva York: PublicAffairs.
- Oppenheimer, Andrés (2012, marzo 28). *Brasil, el gigante desorientado*. Recuperado de http://www.elnuevoherald.com/2012/04/28/1190420_p2/andres-oppenheimer-brasil-el-gigante.html
- Pastrana, E. (2011a). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En Fausto y Sorj (Comp.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. (pp. 75-116). Buenos Aires: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais/Instituto Fernando Henrique Cardoso y Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, Eduardo (2011b). El papel de Brasil en la integración amazónica. *Revista Perspectiva*, 27, pp 63-65. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos* (pp. 67-82). Brasilia: FUNAG.
- Pepe, L. y Mathias, S. (2005). Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. (1, año 19). Santiago de Chile: FLACSO.
- Pfeifer, A. (2012). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* (pp. 79-86). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Phineiro, S. (2010, marzo). Brasil en la era de los gigantes: La estrategia brasileña en el escenario global. *Serie de artículos y testimonios*, 60. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Recuperado de www.cari.org.ar/pdf/at60.pdf.
- Portal Brasil (2012, junio 28). *Defensa tendrá R\$ 1,527 mil millones del PAC Equipamientos*. Recuperado de http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2012/06/28/defensa-tendra-r-1-527-mil-millones-del-pac-equipamentos/newsitem_view?set_language=es
- Portal Brasil (2012, mayo 31). *Fórum de Desarrollo de la ONU constata reducción del número de personas en situación de extrema pobreza*. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2012/05/31/forum-de-desarrollo-de-la-onu-constata-reduccion-del-numero-de-personas-en-situacion-de-extrema-pobreza>.

- Reich, P. (2011). Brasil – actualización geopolítica. *Revista Estrategia. Tercera Época*, (3). Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN).
- Scholvin, S. (2012). Regionales Fürungsmächte und ihre Regionen -Südafrika aus Perspektiven der Geopolitik. En Flemes, D., Nabers, D. y Nolte, D. (Eds.). *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 75-98). Baden: Nomos.
- Senado Federal (2012, febrero 10). *Comisión de Relaciones Exteriores enviará representantes a Paraguay*. Recuperado de <http://www12.senado.gov.br/internacional/02-10-2012-es/committee-on-external-relations-to-send-representatives-to-paraguay-es>
- SIPRI. (2010). *Sipri Yearbook 2010—Military Expenditure*. Recuperado de http://www.sipri.org/media/pressreleases/pressreleasetranslations/storypackage_milex
- Slocum, N. y Van Lagenhove, L. (2005). Identity and Regional Integration. En Farrell, M., Hettne, Biörn y Van Lagenhove, L. (Eds.). *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice* (pp. 137-154). Londres: Pluto Press.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En Sorj, B. y Fausto, S. (Coords.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 161-189). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Soreanu, C. (2010). A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, pp. 132-150.
- Stavridis y Hoffmann. (2011, junio). Brasil como potencia emergente y su impacto sobre el concepto de Potencia Civil Europea: una evaluación preliminar. *Paper Series*, 11 (2). Recuperado de <http://aei.pitt.edu/32337/1/StavridisHoffmannBrazil2011edi.pdf>
- Ugarte, J. M. (2010). El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos. *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010* (pp. 25-42). Friedrich Ebert Stiftung.
- Varas, A. (2008, mayo). *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*. FRIDE. Recuperado de <http://www.fride.org/publicacion/415/brasil-en-sudamerica-de-la-indiferencia-a-la-hegemonia>
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En Jost, S. (Ed.) *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-53). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Zilla, C. (2011). *Brasilianische Außenpolitik - Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmas Optionen*. Stiftung Wissenschaft und Politik - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica

Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros***

Introducción

Hacer un balance de los dos años de política exterior del Gobierno de Juan Manuel Santos puede ser un desafío analítico si se tiene en cuenta la “montaña” de datos —acciones y discursos— que arroja un activismo internacional sin precedentes —aunque con ciertas continuidades— y sin una línea conductora específica, más allá de unas metas gubernamentales y unos lineamientos generales.

De todos los sectores del gobierno, es el que más elogios y reconocimientos nacionales y foráneos ha recibido, en medio de no pocos reveses domésticos. Ha hecho resonar adjetivos como “nuevo”, en cuanto su papel en el escenario mundial, y otros como “líder”, “protagonista”, “país bisagra” y “potencia emergente”, por mencionar algunos. Tiende a percibirse que, a pesar de las muchas problemáticas por resolver, entre las que se encuentran la persistencia de un conflicto armado interno desestabilizante, las contra-

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales, del cual es actualmente su director, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y editor de la revista Papel Político. Consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania.

** Polítólogo de la Universidad Javeriana, docente de cátedra de las universidades San Martín (FUSM) y Militar Nueva Granada (UMNG) y asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas.

dicciones económicas —mucho crecimiento, poca equidad— y las secuelas negativas de su dependencia exterior de doce años —herencias de Pastrana y Uribe— debido al alineamiento inflexible con los Estados Unidos, Santos quiere darle a Colombia, la política exterior de un “país grande”.

No en balde, en su discurso de posesión como Presidente de la República, el 7 de agosto de 2010, señalaba que “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir —después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales (...)" (2010).

Con esto, fijaba su propósito rector en política internacional —apuntarle al liderazgo, sin mayores explicaciones o conceptualizaciones— y sugiriendo que Colombia, de alguna manera, había adquirido o se había visto conminado, como Estado, a una posición inmerecida o impropia dentro del sistema internacional. A partir de ahí, surge un esfuerzo insistente por buscar espacios multilaterales para proyectarse, el afán por tener presencia comercial y diplomática en diversos puntos de referencia geográfica, la aspiración de contar con aliados o “socios” múltiples y un activismo bilateral progresivo basado en la identificación de semejanzas o similitudes y no en discrepancias o divergencias.

Este estilo “conciliador” de la política exterior fue calificado como pragmático (Pastrana, 2011a, p. 26; Pastrana, 2011b, pp. 68-69; Pastrana, 2011e, p. 70; Ramírez, 2011, p. 87; García, 2010). Se ha hecho énfasis en la primacía de los resultados o de la gestión eficiente (Acevedo, J. M., 2011) y en la habilidad para defender o interpretar de forma correcta el interés nacional, concentrándose en el propio desarrollo, con cooperación, y evitando inmiscuirse en las conductas antidemocráticas de otros mandatarios en su entorno (Gil, L., 2011).

Por tanto, en este artículo se explorará, en primer lugar, los factores impulsores (*drivers*) de la “nueva” política exterior colombiana para esbozar el peso de las variables doméstica, estructural, conductual e histórica sobre la forma actual de las relaciones exteriores. En segundo lugar, se discutirá el papel de Colombia o el conjunto de roles y cambios que ha intentado asumir en la región a partir de esta nueva orientación “proliderazgo” de la política exterior de Santos, sobre todo en cuanto a la ponderación de las estrategias desplegadas para lograr un mejoramiento de su posición frente a las dinámicas y jerarquías políticas de la región suramericana.

En una última instancia, se realizará un análisis estructural de la coherencia de esa aspiración de relevancia internacional y/o regional, se exa-

minaran las capacidades del Estado colombiano en cuanto a las dimensiones económica, social y militar, confrontadas con las tendencias globales y regionales recabadas en 2012. Desde el punto de vista teórico, los argumentos presentes e indicios se abordarán a la luz de algunos aportes emanados de dos perspectivas: una, derivada del encuentro entre el neoinstitucionalismo y el constructivismo, que permite tratar interacciones entre significados o ideas, intereses, roles e instituciones; y otra, a partir del realismo neoclásico, el cual privilegia la observación de los comportamientos estratégicos de las potencias regionales frente a las potencias secundarias y viceversa.

De igual manera, para comprender el segundo marco analítico, hay que considerar la jerarquización internacional de los Estados. Se han utilizado, tradicionalmente, cuatro categorías: superpotencia, gran potencia, potencia media y potencia pequeña (Gratius, 2007, p. 3). Sin embargo, sobre lo único que hay consenso en la literatura especializada es sobre la existencia de una sola superpotencia —después de la caída de la Unión Soviética—: los Estados Unidos. En contraste, encontramos una serie de conceptos a través de los cuales se intenta dar cuenta de los distintos tipos de Estados en la jerarquía internacional de poder: *secondary powers, second-tier states, great powers, intermediate states, middle powers, middle-tier states y regional (great) powers* (Nolte, 2012, p. 23).

Debido a la dispersión y gran número de variantes conceptuales, haremos uso, por razones metodológicas, del concepto de potencia secundaria (*secondary power*), con el fin de comprender el lugar que ocupa Colombia en la jerarquía regional de poder en Suramérica. Este concepto ha sido propuesto por el GIGA para el análisis de los factores impulsores implícitos o explícitos de impugnación de las potencias secundarias al momento de enfrentar las pretensiones de liderazgo regional de las potencias ascendentes (Nolte, 2012, p. 32; Flemen, 2012b, pp. 22-23).

Por tanto, las potencias secundarias son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen ciertos recursos de poder importantes, gracias a los cuales estarían en capacidad de retar o por lo menos frenar de forma gradual los objetivos de la potencia líder regional y competir de manera directa con otras potencias de capacidades semejantes (Flemen, 2010, p. 103). Las potencias secundarias constituyen una categoría especial de los posibles seguidores del líder regional, en este caso Brasil. Este, para velar por sus intereses en la región —o en parte del contexto global— depende de la cooperación o, por lo menos, de la tolerancia o consentimiento de los primeros (Huntington, en Flemen y Wojczewski, 2012a, p. 156).

Los factores que impulsan la “nueva” política exterior de Colombia en la era Santos

Al hacer un examen preliminar de las características del Estado colombiano, es necesario revisar si hay factores domésticos, estructurales, históricos y conductuales que contribuyan a explicar las causas o “fuerzas impulsoras” (*drivers*) de una “nueva” política exterior de impugnación limitada y de una búsqueda de liderazgo, o en otras palabras, de contrapeso relativo frente a Brasil y otras potencias secundarias influyentes, como Venezuela y Argentina, que lo acreditarían para ser considerado como una potencia secundaria en Suramérica, así intente proyectarse en la era Santos como otra potencia regional.

Acerca de la variable *histórica*, basta con decir que Colombia no experimenta una guerra interestatal o una amenaza aguda de índole estatal desde la guerra colombo-peruana de 1933 ni un suceso político-militar crítico con Brasil, lo cual permite descartar de entrada el pasado como recurso político o “memorial de agravios” en los episodios relativamente conflictivos que ha tenido el Estado con otros en la región, en la última década. Esto es relevante porque, para Flemes (2012b, p. 23), las disputas no resueltas sobre límites fronterizos y las agresiones o rivalidades militares directas dejan legados contrarios a la aceptación de las pretensiones de liderazgo de una potencia regional por parte de las potencias secundarias.

En cuanto a la variable *doméstica*, Flemes (2012b, p. 27) la resume como la incidencia de los intereses e influencia de una nueva línea de gobierno, de los gremios económicos, las fuerzas armadas, el parlamento y otros actores colectivos relevantes sobre la formulación de la política exterior. Desde este punto de vista, en Colombia se percibe una mayor presión y consenso de los principales gremios industriales, exportadores y financieros —apoyados por los técnicos del Ministerio de Comercio y Proexport— sobre la necesidad de diversificar los socios comerciales e inversionistas y las instancias de actuación exterior, además de suavizar las fricciones con los vecinos.

Un hito ilustrativo al respecto, fue la creación en 2008 del Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales, que supuso no solo otorgarle una mayor participación a los diversos ministerios a través del Consejo de Política Exterior, sino además, la posibilidad de integrar la perspectiva de la sociedad civil —especialmente del sector privado— a través del Grupo No Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales (Presidencia, 2008), para brindarle las bases

al Jefe de Estado en su calidad de formulador y conductor constitucional de las relaciones internacionales.

En materia de cambios internos se advierte una alta convergencia entre la presión gremial y ministerial por internacionalizar la economía colombiana con otros polos económicos además de los Estados Unidos y el “giro político” de Santos: “desideologizar” (de la doctrina de seguridad) las relaciones exteriores y proponer diversas formas de cooperación bilateral y transacción con tantos Estados como sea posible, o alejarse del clásico principio de *respice polum* (mirada hacia el norte o alineación con los Estados Unidos).

Para Dallanegra (2012), ese principio de alineamiento con la superpotencia, generador de inserción dependiente, fue aplicado, desde que lo acuñara el Presidente conservador Marco Fidel Suárez en la segunda década del siglo XX, fue seguido por otro mandatario conservador, Andrés Pastrana; y cinco liberales, Olaya Herrera, Eduardo Santos, Alberto Lleras Camargo, Julio César Turbay Ayala y Álvaro Uribe. Y aunque nunca ha habido una ruptura con los Estados Unidos, dicho principio geopolítico se ha alternado durante algunas administraciones relativamente más autónomas con el principio de *respice simillia* (mirar a los semejantes o Estados del “Tercer Mundo”). Como consecuencia, un mandato conservador, el de Belisario Betancur, y tres liberales, los de Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen y Ernesto Samper Pizano, intentaron desarrollar una política exterior más multilateral y “latinoamericanista”, pero siempre atada a los intereses de los dos partidos tradicionales y de los principales grupos económicos, centrados en conservar el mercado de consumo y de capitales estadounidense (Dallanegra, 2012, pp. 67-68). El giro de Santos es ahora interpretado como la introducción del principio de *respice omnia* (mirar al “universo”) o su equivalente, *respice orbis* (mirar al “globo terráqueo”). Esta perspectiva facilita un relacionamiento multipolar en la política exterior, no obstante, en el fondo yace una estrategia de invisibilización o moderación discursiva sobre los elementos de seguridad de la continua cooperación con los Estados Unidos y el arraigo de problemas como el narcotráfico y el conflicto armado interno (Chacón, 2012).

Si se aborda la triple conexión gobierno-partidos políticos-fuerzas armadas, pensando en la forma que le otorga a la política exterior, puede asegurarse que durante ocho años, el partido oficialista —de la U—, el partido Conservador, el presidente Uribe y un ala importante del Ejército Nacional estuvieron casi de acuerdo en socavar el apego a algunos principios internacionales, tales como la prohibición del uso ilegítimo o unilateral de la fuerza

contra otros Estados, la actuación diplomática transparente y de buena fe, entre otros.

Con tal de satisfacer objetivos como la derrota militar de las FARC, se llevaron a cabo acciones como la captura de miembros de dicha guerrilla en los países vecinos y la impugnación del socialismo del siglo XXI venezolano y ecuatoriano en los ámbitos de la diplomacia, la ideología y por poco en el militar, con el efecto de contención que produciría una intervención directa del DAS en esos países y el efecto disuasorio de aumentar la presencia de personal y equipo estadounidense en bases cercanas a la frontera. En la era Uribe, los militares por fin consiguieron que el Gobierno atendiera a la APEN (Apreciación Político-Estratégica Nacional), como base para la política exterior. Este fue un documento elaborado entre los coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea, los capitanes de la Armada llamados a ascender a generales y almirantes, y algunos civiles del Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra (Ruiz, 2012, pp. 104-105).

Para Torrijos (2009) hubo una cierta reproducción colombiana de la “doctrina Bush”, que apeló a la “incapacidad” de Estados “huéspedes” de contrarrestar por sí mismos amenazas transnacionales, como el crimen y el terrorismo, como justificación para desplegar operaciones extraterritoriales basadas en el “derecho a la legítima defensa” y la “acción preventiva”, y presuntamente no violatorias por no tener como propósitos la anexión, la invasión o el derrocamiento de otro gobierno. Bastó ratificar la posición del Consejo Permanente de la OEA para desenmascarar un cierto “realismo criollo” repudiado por toda la región y que hoy distancia al expresidente Uribe y a algunos militares retirados del actual gobierno, por su supuesta actitud “blanda” ante los dos vecinos —sobre todo considerando su anterior puesto como Ministro de Defensa de Uribe detrás de las operaciones Jaque y Fénix—: “(...) el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal (...)” (OEA, 2008, p. 17).

Y es aquí donde se presenta otro cambio doméstico esencial para explicar la “nueva” política exterior. Parece presentarse un retorno fundamental a una tradición enraizada en la conducta internacional colombiana de todo el siglo XX y muy familiarizada con el acervo histórico constitucionalista-legalista del interior del país: el apego irrestricto a pautas del derecho internacional público, como lo son la juridicidad estricta, el desarrollo y perfeccionamiento del derecho internacional, la actuación colectiva en las organizaciones regio-

nales y globales, la defensa del principio de la no-intervención, la solución pacífica de los litigios internacionales y el recurso primario a la cooperación con los otros Estados (Bermúdez, 2010, p. 198).

En cuanto a la variable *estructural*, Flemes (2012b, p. 27) la sintetiza como el estímulo que causa el tipo de jerarquización regional sobre la conducta exterior en relación con un entorno relativamente seguro o conflictivo (amenazante). Desde esta perspectiva, si la seguridad del vecindario depende de la mera coacción de la potencia regional —unipolaridad amenazante— o de la mutua disuasión, cuando el poder restringe al poder en un entorno de desconfianza recíproca, las potencias secundarias tenderán a romper el *statu quo* con su propia fuerza para asegurar su defensa, o rescatar el aporte del realismo estructural, la conducta proclive al *self help*, la autoayuda. Esta es característica de un ambiente anárquico, en el que no importa si la fuente amenazante es la práctica militar de un Estado o la actuación transnacional de un grupo terrorista, porque su efecto inmediato será una acción preventiva que vulnerará la seguridad de los otros (Krasner, 1992, p. 39).

Por el contrario, si se trata de una hegemonía cooperativa, o clúster unipolar de seguridad, un concierto de poderes, unidos por un pacto o tratado limitado —tal como fungió el “sistema de Metternich” durante el Congreso de Viena desde 1815 o el mismo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) elucubrado por los Estados Unidos en 1947—, o una comunidad de seguridad a través de la institucionalización colectiva de valores y prácticas para la resolución pacífica de los conflictos, la potencia secundaria tenderá a impugnar desde el nivel diplomático o institucional a la potencia regional, a los Estados en los cuales se origina el factor amenazante o sencillamente a evitar cualquier situación conflictiva (Flemes, 2012b, pp. 22-23).

En este sentido, la región suramericana se precia de ser primordialmente pacífica, sin aún tener una comunidad de seguridad centrada en un organismo particular institucionalizado —no lo son aún UNASUR ni el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), pero estando de acuerdo en los valores para alcanzar tal objetivo y en la promoción de algunas medidas hacia la confianza mutua, tal como lo evidencian la Declaración de Ushuaia de 1998, sobre una zona de paz del MERCOSUR y la Declaración de Guayaquil de 2002 sobre la zona suramericana de paz (Ruz, 2011, p. 4).

No sobra agregar que la asimetría político-militar se inclina a favor de Brasil —unipolaridad—, y aunque aún sus acciones son incipientes para convertirse en proveedor regional de seguridad, un rol tradicionalmente ejercido por los Estados Unidos desde las doctrinas anticolonialista Monroe

y anticomunista Truman. Por otro lado, en las bases constitutivas del CDS en 2008 se excluyó cualquier compromiso directo con respecto a varios puntos problemáticos: la conformación de un órgano para centralizar o fiscalizar las políticas de seguridad, la creación de una fuerza operacional militar conjunta, la discusión sobre los alcances deseables de la política doméstica de seguridad —desafíos internos o transnacionales— o su hibridación con las políticas de defensa —los casos colombiano y venezolano— y la identificación de un “enemigo” o adversario común a todos, estatal o no estatal (Ruz, 2011, p. 4).

Por ello Colombia ha apelado a múltiples estrategias en su aprovisionamiento de seguridad, no siempre compatibles, como el reforzamiento del papel de los Estados Unidos en sus políticas internas, el mejoramiento de su propia capacidad militar, la cooperación bilateral en seguridad con todos los países fronterizos, el mantenimiento de un cierto sentido de “denuncia” ante Brasil para que contribuya o por lo menos se solidarice contra las FARC y las actitudes hostiles de Ecuador y Venezuela en la era Uribe. Otras de las estrategias han sido acudir a la OEA y a Brasil para “poner en evidencia” una presunta tolerancia de los vecinos con los grupos insurgentes colombianos, también en la era Uribe, y solicitar o aceptar el papel mediador de Brasil en situaciones de conflicto bilateral y liberaciones de secuestrados.

En una estructura regional de poder menos apta para la injerencia directa de los Estados Unidos como la suramericana, y con la presencia de una potencia secundaria que prefiere dotarse a sí misma, como el caso de Chile; dos potencias secundarias que privilegian la cooperación asimétrica con los Estados Unidos, Perú y Colombia; y otras dos secundarias que buscan fortalecer estructuras colectivas de seguridad, en lo que concierne a Venezuela en el ALBA y Argentina en MERCOSUR; la seguridad colectiva se debate entre la construcción de una unipolaridad cooperativa, ejercida por Brasil, y la multipolaridad, escenario en el que las potencias secundarias y la regional cooperan, pero donde se compite por el liderazgo o se encuentra fragmentado, en lo que respecta a la formulación y conducción de políticas en los ámbitos de la seguridad y la defensa (Flemes, 2012b, p. 22).

Esa situación intermedia ayuda a explicar el porqué Santos continúa recurriendo a la cooperación asimétrica con los Estados Unidos para erradicar los cultivos ilícitos y contener al “enemigo interno”, las FARC. “Contener” parece un término más adecuado que “derrotar” —que era a la meta de Uribe—, porque el supuesto subyacente parece ser conducir a la guerrilla a una mesa de negociación y no solo llevarlo a la rendición. De manera paralela, insiste en desarrollar mecanismos de cooperación bilateral con Brasil para

lidiar con el crimen transnacional, comprar armamento y equipos, propiciar la transferencia de tecnología para la industria nacional de la defensa y hasta fomentar el futuro despliegue de operaciones conjuntas (Pastrana y Vera, 2012, pp. 630-631).

Pese a que Brasil deposita mucha de su energía en los consensos y synergias que pueda reunir dentro del CDS al apostarle a un tema poco polarizante: el intercambio de información, significados y buenas prácticas en el sector de la defensa; también ha dado pasos concretos hacia la edificación de una comunidad de seguridad institucionalizada, campo de sensibilidad y presión de Colombia en el sistema interamericano y en UNASUR. Para ello parte, al igual que en el campo económico, de su base de influencia inmediata: el MERCOSUR.

Por el momento, Brasil y Argentina han gestionado un engranaje de confianza que les ha permitido inscribir a sus socios, Paraguay y Uruguay; regularizar un espacio o foro de diálogo sobre las amenazas transnacionales comunes como las drogas ilícitas y el terrorismo y los mecanismos compartidos para encararlas: la Conferencia de Ministros del Interior; adelantar operaciones policiales conjunta; establecer un centro subregional para la formación y entrenamiento policial e implementar un sistema integrado para recaudar y compartir información en asuntos de seguridad en el marco del Sistema de Intercambio de Seguridad del MERCOSUR o el SISME (Flemes, 2010, p. 101).

La intención de Brasil siempre ha sido aumentar los niveles y campos de interdependencia positiva entre el MERCOSUR y los Estados andinos, por lo que no sorprende que impulsara la ampliación de este eje colectivo de seguridad. En 2006 y por iniciativa de Brasil, el Consejo del MERCOSUR aprobó el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre el MERCOSUR y Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que busca la promoción de la cooperación y asistencia recíproca para enfrentar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de armas de fuego, municiones y explosivos, de personas, de vehículos, el terrorismo internacional, el lavado de activos y hasta los daños ambientales¹. Específicamente frente al conflicto armado interno colombiano, Brasil ha dado sobradas muestras de estar dispuesto a participar de forma activa

¹ Cámara de Comercio Venezolano-Argentina. (2006). *Lista de normas e instrumentos aprobados por el XXX CMC*. Recuperado de <http://cavenarg.org/ve/index.php/cavenarg-news/eventos/44-lista-de-normas-e-instrumentos-aprobados-por-el-xxx-cmc>.

como observador, facilitador logístico y hasta mediador en caso de que el gobierno nacional decida adelantar un proceso de paz con las FARC. Brasil ha tomado diversas acciones para la creación de confianza para asumir este rol, por ejemplo: rechazar y calificar a las FARC como grupo terrorista —lo que Uribe más anhelaba—, pero insistiendo en una salida negociada al conflicto (Pastrana, 2011c, p. 107); apoyar a nivel militar y operativo durante el periodo comprendido entre 2009 a 2012, las liberación de civiles, policías y militares secuestrados por el grupo insurgente y el mantenimiento de una posición discreta, pero receptiva frente a las voces colombianas que convocan al UNASUR como garante y monitor regional de un eventual proceso de paz².

Los indicios que apuntan a la preparación de un terreno doméstico e internacional donde se apoye un proceso de paz entre la administración de Santos y las FARC son cada vez más serias con la aprobación del Marco Jurídico para la Paz. Aunque la iniciativa ha sido rechazada por el uribismo “purasangre”, con Álvaro Uribe y el Senador Juan Carlos Vélez a la cabeza, y del Partido Conservador; los líderes de los partidos Liberal, Verde y del Polo Democrático ya se han pronunciado a favor, junto a puntos de vista medianamente favorables del uribismo moderado, que considera que aún hace falta una voluntad de paz sólida por parte del grupo insurgente³.

En cuanto al clima internacional, sobresale, en primer lugar, un indicio de probable respaldo del Congreso de los Estados Unidos, si bien con repudio de los más acérrimos defensores del “no negociar con terroristas”⁴. Por otro lado, no son pocas las voces que se oponen, incluyendo la de Álvaro Uribe, a las aproximaciones entre emisarios especiales del gobierno Santos y voceros de las FARC en Cuba, además de la participación adicional de

² La exsenadora Piedad Córdoba, con la polémica que pueda llegar a generar, ha coincidido con frecuencia con la idea de que las participaciones de delegaciones brasileñas en pro de la paz y las ha estimulado. Véase: Piedad Córdoba pide a UNASUR trabajar por diálogo de paz en Colombia. (2012, junio 11). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-352542-piedad-cordoba-pide-unasur-trabajar-dialogo-de-paz-colombia>.

³ La paz es la victoria: Santos. (2012, agosto 21). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-369180-paz-victoria-santos>.

⁴ Véase la entrevista de la Corporación Nuevo Arco Iris a Adam Isacson, coordinador del Programa de Políticas de Seguridad Regional de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Arco Iris. (2012, mayo 12). *Estados Unidos apoyaría un proceso de paz en Colombia*. Recuperado de <http://www.arcoiris.com.co/2012/05/estados-unidos-apoyaria-un-proceso-de-paz-en-colombia/>.

Venezuela como parte complementaria⁵. La otra pieza de un posible rompecabezas hacia una misión internacional de apoyo al proceso necesariamente pasa por Brasil, considerando no solo lo que ha hecho sino el “gesto” temprano que a la recién elegida presidenta Dilma Rousseff le dirigió las FARC a finales de 2010, cuando la identificaron como un potencial apoyo al proceso⁶.

Por último, desplazando el lente hacia la variable *conductual*, Flemes (2012b, pp. 23-24) señala que hay una mayor probabilidad de que una potencia secundaria resista el liderazgo de la potencia regional si se manifiesta al menos uno de dos casos relacionales: que la potencia regional demuestre acciones amenazantes en curso —apropiación de recursos de otros, la intervención unilateral, la coerción y/o la realización de alianzas con “enemigos” de las potencias secundarias analizadas— o que la potencia regional sea demasiado “pasiva” frente a funciones típicas de un “líder legítimo”, tales como la provisión de bienes colectivos —asumiendo gran parte de los costos—, la inclusión de los demás en la toma de decisiones o adopción de políticas hacia la región, el recurso a valores y creencias ético-políticas que los demás compartan para identificarse de manera positiva, y por último, la búsqueda de consensos que eviten la rigidez ideológica. Para el caso de Colombia, la primera situación es descartable. Sin embargo, el afán de liderazgo a título propio de la política exterior de Santos puede reflejar dos situaciones adyacentes: una interpretación del rol de líder pluralista principal de Brasil como “inadecuado” o “pasivo” en alguno de los cuatro aspectos enunciados; o bien, la creencia de que la hegemonía tradicional estadounidense ha sido o es más “eficiente” en el ejercicio de alguna de dichas funciones y que la llave Estados Unidos-Colombia, superpotencia y potencia secundaria, es apta para asumir una o varias de ellas, compitiendo con Brasil —y con Venezuela en el ALBA por la influencia sobre el Caribe—.

⁵ Caracol Radio. (2012, agosto 26). *Sergio Jaramillo y alias “El Médico” delegados del Gobierno y las Farc para acercamiento en Cuba*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/sergio-jaramillo-y-alias-el-medico-delegados-del-gobierno-y-las-farc-para-acercamiento-en-cuba/20120826/nota/1750325.aspx>.

⁶ El grupo insurgente colombiano la percibió así por factores, como por sus antecedentes como insurgente y opositora a la dictadura militar y su declaración pública de disponibilidad para una mediación si fuese solicitada por el Gobierno de Colombia. Véase: Farc afirman que Dilma Rousseff jugará papel clave para paz regional. (2010, noviembre 12) *El Tiempo*. Recuperado de <http://m.eltiempo.com/politica/farc-afirman-que-dilma-rousseff-jugar-papel-clave-para-paz-regional/8347281>.

La política exterior colombiana no es del todo ajena a un nuevo escenario de poder en el que se denota una hegemonía decreciente de los Estados Unidos, que de todos modos no ha renunciado a los intereses económicos y militares sobre algunos países de la región, y una hegemonía creciente de Brasil, quien se proyecta como potencia principal en la construcción de un espacio suramericano relativamente autónomo (Pastrana y Vera, 2012b, p. 614).

Una de las explicaciones plausibles de la actual posición privilegiada de Brasil, además de la notoria superioridad frente a los demás suramericanos en capacidades como las geográficas, demográficas, económicas y militares, es el giro fundamental dado por la administración de Lula da Silva a su política suramericana. Esto es, reemplazar los criterios económicos y comerciales como exclusivos términos rectores de la política exterior por un enfoque estratégico, dirigido hacia la ampliación del MERCOSUR y su convergencia con la UNASUR (iniciativa también brasileña, como estrategias para construir una base de poder regional para fortalecer su liderazgo y proyectarse globalmente) (Flemes, 2010, p. 101). Es una base relacional tanto institucional como simbólica, puesto que le permite a Brasil edificar o impulsar significados compartidos específicos, dado que el poder no descansa solo en el monopolio o concentración de recursos como la tecnología militar y el capital financiero (Klotz y Lynch, 2007, p. 24). Dichos recursos no garantizan *per se* una influencia positiva ni una habilidad para organizar posiciones políticas comunes y distribuir recursos o para lograr la legitimidad con miras a orientar los valores y prácticas regionales.

Así pues, las debilidades materiales y jurídicas de dichas comunidades y la gran asimetría incrustada en ellas, además de una posible percepción colombiana —sobre todo en los gremios económicos principales— en el sentido de que Brasil gana mucho y cede poco, pueden explicar el hecho de que a pesar de los potentes valores y significados que aporta Brasil a la integración suramericana, sea más rentable seguir mirando a los Estados Unidos y al Asia-Pacífico en primer lugar; y a la región y a Brasil en segunda instancia. Por otro lado, las inclinaciones de Colombia también podrían deberse a la definición de una identidad en política exterior que prioriza utilidades directas por encima de una incierta construcción de identidad suramericana, y que en términos comerciales no ha logrado empalmar al MERCOSUR, a Chile y a la CAN en la UNASUR (un gran mercado regional).

La recién lanzada Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en 2011, es una tercera apuesta de construcción regio-

nal impulsada por el Brasil de Lula en 2010. Si bien hoy se muestra como una plataforma secundaria para Dilma Rousseff después de UNASUR y MERCOSUR —resultando en que sus más entusiastas promotores parezcan ser Venezuela y Argentina—, no deja de revestir un potencial estratégico para el liderazgo brasileño y la alineación colombiana. Lo tiene porque no reemplazará a UNASUR, incluye a México, mercado de mucho interés para Colombia; ha permitido que Brasil “comparta” el liderazgo regional con Argentina y Venezuela, satisfaciendo la participación central de potencias secundarias; incluye a Cuba, lo que implica un pluralismo ideológico; no reemplaza la OEA —otra inquietud colombiana—; y no tiene como fin el antiamericanismo sino la adecuación de un espacio de diálogo abierto para una realidad estructural mundial “multipolar” (Granovsky, 2012).

Ante tantas opciones de poder regional que tienden a excluir a los Estados Unidos, aunque no a desafiarlo, como opciones autonómicas moderadas, recordando que el autonomismo institucional es otro de los aportes sustanciales de la política exterior brasileña; es apenas lógico que Colombia, quien se ha considerado a sí misma, o por lo menos sus clases dirigentes, como el mejor aliado de los estadounidenses en la región, canalice sus preocupaciones dentro de alternativas intermedias. Esto contribuye a explicar por qué busca, al mismo tiempo, reivindicar la importancia y acervo histórico de la OEA, contra sus más acérrimos críticos, apoyando algunas reformas no polarizantes o impregnadas de antiamericanismo; participar activamente dentro de las plataformas regionales suramericanistas sin adoptar los discursos de regionalismo duro, tal como lo hacen Venezuela, Bolivia y Ecuador; reforzar al mismo tiempo los vínculos de cooperación con los Estados Unidos y Brasil —los dos países que tienen mayor capacidad de conducción regional— aún en temas críticos como la seguridad; y finalmente, oponer un nuevo bloque de países moderados y muy sensibles frente a la pérdida del mercado, el capital y la cooperación militar estadounidense (el AIP). En el discurso se presenta entonces como una alternativa que no pretende desafiar o competir de forma directa con otros bloques político-económicos y que está abierta a la inclusión de otros países que comparten sus metas: “Hay que resaltar también que esto es un proceso abierto, por eso les damos la bienvenida a todos los observadores, esto no es un proceso contra nadie, esto es un proceso a favor de los países que componen esta alianza” (Santos, J. M., 2012).

Colombia: entre el protagonismo y las contrariedades relacionales y estructurales

Es difícil controvertir el “giro político” de las relaciones exteriores de Colombia desde el inicio mismo de la administración del Presidente Juan Manuel Santos, aunque hayan evidentes continuidades frente a algunos medios y metas de la administración antecedente. La discusión sobre la profundidad y alcance reales de sus acciones en política internacional está servida y tiene diversas perspectivas, pero el punto en común parece ser la identificación de un protagonismo relativamente nuevo. Considerese la expresión acuñada en numerosas notas sobre las relaciones exteriores: “Colombia fue *protagonista* en las dos principales Bolsas de Valores del mundo, Nueva York y Londres”, “(...) con el objetivo de ser *protagonista* (...)” (en la cumbre de Río + 20), “(...) apertura comercial, una *protagonista* del 2011”, “Colombia *protagonista* en Río”, “Colombia: *protagonista* de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones”, “Colombia *protagonista* en los reportajes ‘Business of Green’ de CNN Internacional”, “Colombia *protagonista* del diario USA Today”, “Colombia será mañana *protagonista* en la OMC”, “(...) la VI Cumbre de las Américas es el reflejo del *protagonismo* de Colombia en la Región”, “Colombia: de país problema a *protagonista* de la escena internacional”, “Colombia buscará *protagonismo* en la UNASUR”⁷.

⁷ Véanse: Colombia, protagonista en Nueva York y Londres. (2012, mayo 26). *El Mundo*. Recuperado de http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/colombia_protagonista_en_ny_y_londres.php; Colombia, protagonista en cumbre de Río + 20. (2012, junio 17). *El Nuevo Siglo*. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/6-2012-colombia-protagonista-en-cumbre-de-r%C3%ADo20.html>; La apertura comercial, una protagonista del 2011. (2011, diciembre 26). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/monteria-y-sinclair/economica/la-apertura-comercial-una-protagonista-del-2011-58663>; Colombia portagonista en Río. (2012, junio 22). *El Meridiano*. Recuperado de <http://www.elmeridianodesucré.com.co/Nacional/colombia-protagonista-en-rio.html>; Caracol Radio. (2012, enero). *Colombia: protagonista de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/tecnologia/colombia-protagonista-de-la-conferencia-mundial-de-radiocomunicaciones/20120125/nota/1612183.aspx>; Estereofónica. (2012, abril 23). *Colombia protagonista en los reportajes “Business of Green” de CNN Internacional*. Recuperado de <http://www.estereofonica.com/colombia-protagonista-en-los-reportajes-business-of-green-de-cnn-internacional/>; Proexport. (2011, julio 20). *Colombia protagonista del diario USA Today*. Recuperado de <http://www.colombiatrade.com.co/noticias/colombia-protagonista-del-diario-usa-today>; Ministerio de Comercio. (2011, diciembre 15). *Colombia será mañana protagonista en la OMC*. Recuperado de <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=1678>; Cancillería. (2012, abril 20). *Presidente del Gobierno español afirmó que la VI Cumbre de las Américas es el reflejo del protagonismo*

La de Santos ha procurado convertirse en una política exterior muy activa, geográfica y temáticamente diversa, receptiva —por lo menos más que en la era Uribe— frente a los intereses y dinámicas que se suscitan en la región, en búsqueda insistente de nuevos espacios para proyectarse, con el fin de afirmar una imagen exterior del país más robusta, afín a la internacionalización económica (Pastrana y Vera, 2012a, p. 61) y confiable para lograr mayores posibilidades transaccionales, minimalismo utilitarista, y asociativas, construcción de intereses y/o identidades comunes. Referirse a un “interés nacional” definido y homogéneo o a intereses nacionales delimitados, jerarquizados y justificados detrás de la actual orientación de la política exterior, puede ser ambiguo y dispendioso. Esto, no solo se debe a los obstáculos empírico-analíticos que pueden darse al momento de discernir entre *intereses del Estado* como actor que busca sobrevivir, adaptarse y/o incidir sobre los cambios y flujos del sistema internacional; *intereses del Gobierno*, o del Jefe del Ejecutivo por mantener su legitimidad, su prerrogativa decisional, su cargo y hasta buscar su reelección; e *intereses de la sociedad nacional*, reflejados en las necesidades y preocupaciones más visibles de los ciudadanos, sus preferencias y creencias compartidas detrás de la política exterior, si se sigue a Gyngell y Wesley (en Velosa, 2012, pp. 40-41).

El bien conocido personalismo o caudillismo detrás de la política interior y exterior colombiana, las presiones gremiales —grandes empresarios y banqueros, principales medios privados de comunicación, inversionistas extranjeros, entre otros—, el débil poder del Congreso en este ámbito, el gran déficit democrático en la formulación, implementación y evaluación de la política exterior, además de las históricas discusiones sobre la debilidad del Estado o la endeble unidad de la nación, son apenas algunos de los problemas institucionales que nublan esa distinción (Simmonds y Diagama, 2012, pp. 81-100; Barrero y Niño, 2012, pp. 227-248).

La conceptualización y confrontación de dichos intereses también se dificulta por causa de la dispersión de los muchos hechos diplomáticos, discursos y objetivos de dos años de gestión, amparados por una estrategia global

de Colombia en la región. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/content/presidente-del-gobierno-espa%C3%B1ol-afirm%C3%A9-que-la-vi-cumbre-de-las-am%C3%A9ricas-es-el-reflejo-del-pr>; Colombia: de país problema a protagonista de la escena internacional. (2012, julio 29). *El País.* Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-pais-problema-protagonista-escena-internacional>; Colombia buscará protagonismo en UNASUR. (2010, diciembre). *Revista Gobierno.* Recuperado de <http://www.revistagobierno.com/portal/index.php/politica/diplomacia/2758-colombia-buscara-protagonismo-en-unasur>.

difusa y de corto plazo, que se encuentra sugerida —más que formulada— en cuatro fuentes: el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia 2012-2014 del Gobierno, los Principios y Lineamientos de la Política Exterior Colombiana y el Plan Estratégico o Planeación Estratégica 2010-2014, los dos últimos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se están elaborando trabajos de empalme entre los diversos documentos y una visión de política exterior más estructurada, pero los tiempos cortos de gobierno, la oscilación de los planes de desarrollo y la multiplicidad de documentos Conpes que rigen el modelo socioeconómico y su desconexión con la política exterior (o ausencia de un “Conpes de política exterior” más allá del Conpes que rige la Política Integral Migratoria [PIM]), son algunas de las trabas en el camino hacia la plena coordinación interméstica (adentro-afuera) de la política gubernamental. Desde un punto de vista institucionalista, vale destacar la creación de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado con un claro interés gubernamental que responde al deseo de procurar asegurar la imagen positiva en derechos humanos ante las cortes internacionales (Pastrana y Vera, 2012a, p. 70), y la creación de la primera Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) como instancia coordinadora de la emisión y recepción de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), la cooperación multilateral, la cooperación sur-sur y la cooperación para el desarrollo fronterizo (Gobierno, 2011).

En lo que atañe al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (*Prosperidad democrática*), la política exterior aparece como política general de “relevancia internacional” y segundo pilar transversal junto a otros dos: “buen gobierno” y desarrollo regional (DNP, 2010, p. 7). Sus ejes también son tres: la *inserción productiva* a los mercados internacionales, la *política internacional* propiamente dicha y las políticas de *desarrollo fronterizo* (DNP, 2010, p. 7). Si se hace una rápida revisión sobre la *política internacional*, se observa que el Gobierno de Santos parte de un diagnóstico en el que se destacan: (a) la ocupación de un lugar distinto en la comunidad internacional gracias a la seguridad, la confianza inversionista y la cohesión social; (b) la consolidación de nuevas alianzas estratégicas; (c) la ocupación de cargos en organismos como la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y (d) la proyección de Colombia como país cooperante y no simplemente receptor (DNP, pp. 517-518). En lo que atañe estrictamente a la definición de la “visión” para la política exterior, contenida en el Plan

Estratégico 2010-2014, no hay una imagen o representación teleológica clara sino una intención de corto plazo:

“En 2014, Colombia habrá fortalecido su liderazgo político y de cooperación en la región, transformado la agenda con los socios tradicionales, ampliado las relaciones bilaterales hacia regiones como Asia y Pacífico (...). (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Llaman la atención además, las metas cuantitativas del cuatrienio que evindencian un gran deseo de activismo, pero nada sobre los resultados cualitativos esperados: llevar a cabo por lo menos 389 actividades diplomáticas bilaterales y multilaterales, haber beneficiado a por lo menos doce países con políticas de cooperación en materia de paz, seguridad y reinserción; aumentar sus propias fuentes de cooperación de 32 a 35, beneficiar a cincuenta países en arreglos de cooperación del tipo sur-sur, y beneficiar al menos a 6441 emigrantes colombianos con un programa de retorno integral (DNP, p. 523). En cuanto al protagonismo en sí, se prescribe promover la participación activa en la UNASUR, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica⁸, el Arco Pacífico o Área de Integración Profunda (AIP), la CELAC y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), entre otros (DNP, p. 519).

En suma, el Gobierno de Santos parecería interpretar entonces que el Estado colombiano “ha madurado” y necesita mayores grados de autonomía económico-política y oportunidades para desempeñar algunos roles regionales e internacionales, así sean intermitentes o temporales, que le permitan presentarse ante sus pares como líder o por lo menos como un país con las capacidades suficientes para participar de manera visible en las dimensiones económica, político-militar y cultural-ideológica del sistema internacional⁹.

⁸Tal proyecto se estableció en 2008 como “evolución” del Plan Puebla-Panamá, buscando un cierto equilibrio entre integración física (malla vial, aduanas, pasos fronterizos, estructura energética, plataformas de telecomunicaciones) y desarrollo social (salud pública, sustentabilidad ambiental, sistemas de información territorial y vivienda social), con la participación de Bélice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Véase: Cancillería. (2012). *Proyecto Mesoamérica*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/node/473>.

⁹Se toman las dimensiones relacionales abarcadas por Caldúch (1991), si bien privilegia el concepto de “sociedad internacional” en lugar de “sistema internacional” y se refiere a “estructuras” en lugar de “dimensiones”.

A falta de una visión definida y de largo plazo para la política exterior, que tenga coherencia con los medios físicos disponibles, la posición que ocupa en la estructura de poder regional y global y las oportunidades tangibles de proyección influyente, Colombia tiende a intentar ocupar o probar múltiples roles en la región como vía para definirse a sí misma en este ámbito y en el sistema internacional, con el fin de cambiar etiquetas como Estado débil, país problema, país aislado o país subordinado. Wendt (1994) explica la búsqueda o construcción de identidades sociales a través de significados, interacciones y roles estables por parte de los Estados como una forma de satisfacer sus intereses no solo de seguridad y de desarrollo, sino además ontológicos, es decir, su razón de ser frente al mundo y en relación con otros y su búsqueda de reconocimiento o inclusión por parte de los otros: visibilidad y relevancia.

Klotz y Lynch (2007, p. 69) exponen que los roles o representaciones de sí mismos surgen de principios casi indelebles que por razones domésticas o sistémicas se vuelven “normas de conducta”, tales como la neutralidad o el pluralismo, y que refuerzan o reflejan relaciones de poder, jerarquías, creencias sobre el mundo, y se derivan de procesos históricos de construcción de identidad, que no son automáticos y permanentes sino parcialmente contingentes y hasta contradictorios.

El balance actual de los nuevos roles de Colombia aún no se equilibra con la anterior asimilación y puede discutirse, primero, desde los *factores en alza*: una imagen más positiva en el exterior, mayor atención doméstica y externa hacia su activismo en espacios multilaterales, aumento de su presencia diplomática en otros países, visibilidad de la Cancillería, ascenso frente a otros Estados en términos de crecimiento de sus ingresos brutos, aumento en los niveles de cooperación en defensa y seguridad con su entorno. Segundo, desde los *factores con tendencia a la baja*: proporcionalidad entre objetivos y capacidades, habilidad para generar consensos andinos y suramericanos, autonomía económica frente a otros Estados y sus empresas transnacionales, aceptación de su liderazgo regional por parte de Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela. Y tercero, los *factores estables*: tales como debilidad formativa e investigativa en los cuadros burocráticos y profesionales del Ministerio de Exteriores, asignación clientelista de los embajadores (Tickner, 2012), debilidad presupuestal del sector, baja institucionalización de la política exterior que la conmina a ser más de gobierno o a reflejar sus intereses de corto plazo que a definir los del Estado o la sociedad nacional, entre otras (Pastrana y Vera, 2012a, p. 69).

Vale apuntar que la intencionalidad de “liderazgo” no necesariamente corresponde a un autoanálisis crítico sobre la coherencia entre avances internos —o estado de la agenda interna— y propósitos exteriores, ni a una posición de plena independencia o simetría, por lo menos política, frente a los criterios e intereses de la potencia hemisférica y mundial, los Estados Unidos, en cuanto aliado comercial y militar histórico (Sánchez y Monroy, 2012, p. 327). Empero, pueden enumerarse varios indicios que apuntan hacia una intención, así sea discursiva, en esa dirección.

1. El actual gobierno da el primer paso, antes de la posesión formal de Santos, para recuperar las relaciones diplomáticas, rotas en la era Uribe, con Ecuador y Venezuela, incluyendo más tarde la reactivación o relanzamiento de mecanismos de buena vecindad, cooperación bilateral y desarrollo fronterizo (Pastrana, 2011a, p. 131; Pastrana, 2011d, pp. 73-77) para intentar restablecer su rol histórico como país articulador de políticas en la región andina, aunque con una Venezuela retirada de la Comunidad Andina (CAN) y más interesada por las dinámicas del Cono Sur.

Uno de los efectos adicionales de la reconciliación con ambos vecinos fue la profundización de los vínculos con Brasil, que eran estables, pero que estaban erosionados por el discurso de la seguridad nacional y las denuncias colombianas contra los presidentes Rafael Correa y Hugo Chávez, atravesadas por un cierto espíritu de cruzada antiterrorista para la región, que el presidente Lula da Silva nunca compartió (Pastrana, 2011c, pp. 100-101). La buena sintonía entre los gobiernos andinos le permitió a Colombia proponer el relanzamiento o reingeniería de la CAN para evitar la irrelevancia e inoperancia del organismo, y aun sin Venezuela, se prometió recuperar el terreno comercial perdido por las controversias ideológicas y diplomáticas, haciendo que el centro de equilibrio andino pareciera recaer de nuevo sobre los colombianos (Pastrana y Vera, 2012c, p. 16).

2. Se retorna a los espacios políticos latinoamericanos y suramericanos, otorgándole importancia a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ratificando el tratado constitutivo, aunque fue el antepenúltimo en hacerlo, y aprovechando el nombramiento de María Emma Mejía como Secretaria General del organismo (Pas-

trana, 2011b, p. 4). A pesar de las limitaciones —poderes débiles— de esta organización intergubernamental, le permitió a Colombia asumir un cierto rol conductor de la convergencia política del sur, proponer alternativas en temas como la infraestructura, energía, defensa y seguridad, salud pública e innovación, y darle seguimiento a directivas particulares (Borda, 2012, p. 6).

3. Se percibe un ánimo permanente para mediar o contribuir al desestraße en los conflictos bilaterales o problemas internos de otros países. La meta era conciliar un rol temporal como país vocero de las preocupaciones latinoamericanas en seguridad, gobernabilidad y desarrollo —emanado del respaldo de 186 Estados para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU durante 2011 y 2012— con sus propias oportunidades de proyección política y su inclinación tradicional a esperar o asumir las mismas posiciones estadounidenses en temas geopolíticamente sensibles. Fue un lugar incómodo en medio de un contexto hemisférico escindido, en el que casi toda Suramérica deseaba replantear sus relaciones con los Estados Unidos a partir de un serio cuestionamiento a su política exterior “intervencionista”, al neoliberalismo que profesa en los organismos financieros internacionales y al militarismo que lo caracteriza; o debido a los rasgos comunes, dentro de muchas divergencias y matices, del calificado giro regional electoral hacia candidatos identificados con la izquierda (Rodríguez y Barret, 2005, pp. 37-47), con excepción de Colombia, Chile y durante un tiempo el Perú de Alan García.

Liderar o recoger e interpretar un sentimiento común en seguridad regional o internacional era tarea descomunal, si no imposible, en medio de un vecindario muy fraccionado, además reconociendo las relaciones especiales colombo-estadounidenses que restan autonomía y firmeza a la política exterior, aunque haya habido mayor flexibilidad en la era Obama y a causa de la predominancia demócrata, crítica del linaje Bush, en el Congreso de los Estados Unidos (Carvajal, 2011, pp. 279-282). Con tanto en contra y un prestigio internacional que reconstruir como eje promotor de intereses colectivos del mundo en desarrollo, terreno que ya se había abonado con la impronta en la génesis del Pacto de Bogotá (1948), la influencia sobre los procesos de paz centroamericanos, formando parte en 1983 del Grupo Contadora, o la presidencia del Movimiento de los Países No-Alineados

(1995-1998), no fue sorprendente que Colombia alineara sus votaciones con la potencia hegemónica del norte mientras buscaba fórmulas de consenso ajenas a discrepancias álgidas y se agazapaba en posturas intermedias no muy arriesgadas (Carvajal, 2011, p. 264; Sánchez y Monroy, pp. 325-326). Para Romero (2011), Colombia escogió la estabilización y el fortalecimiento político-económico de Haití durante su turno en la presidencia rotativa, con cierto matiz estratégico, porque le permitía: (a) desplegar una *diplomacia blanda* y aglutinante en un tema en el que todos coincidirían —ayudar a Haití—; (b) desplegar un *discurso del desarrollo* atando temas globales en la reconstrucción haitiana, tales como medio ambiente, la salud pública, la reducción de la pobreza y seguridad; y (c) mostrarse como líder de la *cooperación sur-sur*, relacionamiento en el que las potencias en vías de desarrollo ayudan a países muy pobres.

La consistencia entre su rol delegado y un papel autónomo como mediador en la región y en la comunidad internacional era básica, aunque compleja de construir después de ocho años en los que Colombia era identificado como país inmerso en narcotráfico y violencia —durante las eras Samper y Pastrana—, dependiente e incapaz de resolver sus propios problemas, y ocho años más en los que la doctrina inflexible de la seguridad nacional y las riñas personales internacionales del presidente —la era Uribe— dominaban la forma y opciones de la política exterior (Pastrana, 2011e, pp. 64-70). Con los supuestos de la superación de la *narcotización* y la *securitización* de la política exterior, la administración Santos se propuso hacer que se reconociera a Colombia como agente de paz y mediación disponible, aunque no estrictamente solicitado por los otros. Esto le permitió, después de su reconciliación con Venezuela, armar una llave con el país vecino para conseguir el desbloqueo del conflicto político de Honduras y el retorno de ese país a la OEA, suspendido temporalmente por su golpe de Estado¹⁰.

Ese episodio le dio al Gobierno la suficiente confianza para mostrarse un poco más, con algunas aproximaciones tenues: llamadas de Santos y visitas de la Canciller Holguín para acercar a la mesa

¹⁰ Así fue como Colombia y Venezuela se dieron la mano a Honduras en la OEA. (2011, mayo 23). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/como-colombia-venezuela-dieron-mano-honduras-oea/157248-3.aspx>.

de diálogo al Ministro de Israel, Netanyahu, y al Presidente de Palestina, Mahmud Abbas, sin reconocer jamás un Estado palestino antes de un acuerdo de paz definitivo y el visto bueno de los Estados Unidos¹¹. Asimismo, se ofreció para ser parte en cualquier gestión conciliatoria y en la transmisión de la experiencia colombiana en atención a víctimas y reparación, en medio del sangriento conflicto interno de Siria¹², y hasta sugirió actuar en el marco de UNASUR, en nombre de la región, para contribuir a resolver el conflicto institucional de Paraguay, cuyo presidente de izquierda fue abruptamente destituido por el ala liberal y los grandes terratenientes que activaron las mayorías opositoras en el Congreso¹³. Incluso, varios congresistas colombianos, antes de las sonoras ausencias de la Cumbre de las Américas ofrecida por Colombia, se arrojaban a predecir una probable mediación colombiana para normalizar definitivamente las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, deshechas durante la guerra Fría. Se esbozó, además, un probable apoyo del Gobierno castrista en una eventual salida negociada del conflicto armado doméstico¹⁴, aunque Santos públicamente lo negó. Otra característica es un interés individual del gobernante en el sentido de “pasar a la historia”¹⁵ como el presidente de la paz, o una clara antítesis del “presidente de la guerra”, Álvaro Uribe.

¹¹ Avanza mediación de Colombia en Medio Oriente. (2011, octubre 19). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10597886.html.

¹² Colombia ante el Consejo de Seguridad de la ONU: interés por Siria. Recuperado de <http://colombia.diariocritico.com/noticias/colombia-en-el-mundo/colombia-mediador/colombia-siria/293002>.

¹³ Fernando Lugo fue depuesto en un juicio político del Congreso paraguayo al considerar que tenía responsabilidad directa sobre la muerte de diecisiete manifestantes que reclamaban una mejor distribución de las tierras en la localidad de Curuguaty. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/162374-santos-ofrece-ayuda-para-mantener-la-democracia-en-paraguay>.

¹⁴ Para la periodista Montero, y según sus propias fuentes, los encuentros de ese entonces con los presidentes Raúl Castro y Hugo Chávez tenían un objetivo de “tanteo” para analizar cuál podría ser el papel de cada uno de esos gobiernos en un posible escenario de negociación con las FARC. Véase: Montero, D. (2012, marzo 8). ¿Por qué Cuba era importante para Santos en la Cumbre de las Américas? Recuperado de <http://www.lasillavacia.com/historia/por-que-cuba-era-importante-para-santos-en-la-cumbre-de-las-americas-31976>.

¹⁵ Los senadores Telésforo Pedraza, Simón Gaviria y Fernando Motoa elogieron la iniciativa de Santos para aproximar a Cuba a la Cumbre. Véase: Santos: ¿el mediador entre Cuba y Estados

Ahora bien, en el trasfondo de todos estos guiños de paz se percibe que hay un *interés estatal* que busca construir un rol mediador regional legitimado, un *interés social* funcional que intenta encontrar coherencia entre el discurso de la paz, interno y exterior, y la factibilidad de la paz sin producir otro Caguán. En este orden de ideas, encontramos que la promulgación de leyes fundamentales para abonar el terreno de la paz, tales como la de Reparación de las Víctimas del Conflicto, de Restitución de Tierras y el Marco Jurídico para la Paz, han proyectado una imagen distinta de Colombia ante la comunidad internacional. El Gobierno de Santos le apunta a una posible negociación con los grupos insurgentes para buscar una salida política al conflicto armado interno. Así lo confirmó el mandatario en su alocución al país el 27 de agosto de 2012, en la cual anunció que existen conversaciones exploratorias con las FARC con tal propósito¹⁶.

Para ello, sin lugar a dudas, requiere, en primer lugar, de la cooperación de los Estados vecinos, en especial de Venezuela y Ecuador, con quienes han existido discrepancias en el pasado sobre la posible presencia de guerrilleros de las FARC en sus territorio. Asimismo, necesita la cooperación de actores clave de la región, como Brasil, y el apoyo de la UNASUR. Igualmente, además del concurso de la Corte Penal Internacional y de la ONU, ya que muchas de sus agencias tienen presencia en Colombia; así como también de actores relevantes del sistema internacional como los Estados Unidos y la Unión Europea. En suma, muchas de las medidas internas, que se han tomado para crear condiciones favorables para un posible diálogo de paz, contribuyen también a crear el ambiente internacional propicio para garantizar el apoyo de actores clave tanto gubernamentales como no gubernamentales, en el ámbito global.

4. Colombia preparó, dirigió y fue anfitrión de la VI Cumbre de las Américas intentando desempeñar un rol como potencia puente entre el norte y el sur —un papel que ya estaba desempeñando Brasil— y entre bloques geopolíticos múltiples —NAFTA, CARICOM, ALBA, MERCOSUR, CAN, AIP, y el siempre multifacético y a veces “flotan-

Unidos? (2012, marzo 8). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/santos-mediador-entre-cuba-estados-unidos/173435-3.aspx>.

¹⁶ Recuperado de <http://www.semana.com/politica/seis-puntos-hoja-ruta-paz/183518-3.aspx>.

te” Chile—. De nuevo, tratando de convertirse en “enlace” o punto de inercia política entre vectores de intereses geográficos que apuntan en direcciones opuestas —incluyendo su propia e inevitable tentación y especial foco de atención: la conexión Estados Unidos-Asia Pacífico. Este papel diplomático del tipo *binding* o vinculación entrelazada es explicado por el realismo neoclásico, en una situación como esta de articulaciones múltiples, como *omni enmeshment*, que no es sino una estrategia que les permite a los Estados débiles, con intereses geográficos diversos, aproximarse a varios actores, sobre todo, a los Estados poderosos, con el fin de consolidar redes de intercambios estables que les permitan intervenir en la formulación de esas agendas (Flemes, 2012b, p. 20; Nolte, 2012, p. 47), en consonancia con las preocupaciones o intereses individuales de un gobierno que aspira a convertirse en conciliador regional para multiplicar sus posibilidades transaccionales con todos, en este caso (Nolte, 2012, p. 34).

Esa intencionalidad es la que ha llevado a algunos analistas políticos¹⁷, al Presidente del BID¹⁸ y al Ministro de Minas y Energía¹⁹,

¹⁷ Sandra Borda reconoce esa intención pero la confronta con la ausencia de una aceptación regional, la ausencia de una reflexión nacional, la ausencia de instituciones aptas, la ausencia de neutralidad por los compromisos con los Estados Unidos y la ausencia de objetivos claros. Arlene Tickner califica además ese intento como la “bisagra entre izquierdas y derechas” con balance pesimista entre pocas propuestas concretas y muchos ausentes disgustados. Por el contrario, Carvajal exalta el papel exterior de Colombia como “estratégico” y “blando con resultados fuertes”, independientemente de su calificativo. Véanse: Borda. (2012, agosto 4). *La redefinición de la identidad internacional colombiana. La política exterior de la bisagra.* Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-365257-politica-exterior-de-bisagra>; Tickner. (2012, abril 17). ¿Medio lleno o medio vacío? Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-339255-medio-lleno-o-medio-vacio>; Carvajal, L. (2012, julio 19). *De Uribe a Santos: Del tropel a la calma en política exterior.* Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/uribe-santos-del-tropel-calma-politica-exterior/181076-3.aspx>.

¹⁸ El colombiano Luis Alberto Moreno ve en Colombia la “puerta” política y empresarial de Suramérica a Norteamérica y en la experiencia colombiana, en la seguridad nacional, una “locomotora” adicional para proyectar al país como proveedor o socio de seguridad en Latinoamérica. Véase: Colombia es la bisagra de la región: Luis Alberto Moreno. (2012, abril 9). *El Espectador.* Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-337189-colombia-bisagra-de-region-luis-alberto-moreno>.

¹⁹ El ministro Mauricio Cárdenas ve en la interconexión eléctrica entre Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Bolivia una oportunidad para reforzar ese papel de “bisagra” regional con propósitos económicos. Véase: Radio LAUD. (2012, abril 16). *Colombia puede ser el país “bisagra” pues permitirá que la energía circule.* Recuperado de <http://laus.udistrital.edu.co/noticias/colombia-bisagra-pueder-que-la-energia-circule>

a identificar en la forma en que se maneja la política exterior una aspiración de Colombia por servir de país bisagra, término acuñado en México —hoy olvidado— que se encontró en ascenso desde la década de 1990 por el papel que desempeñaba México²⁰ y que hoy se le atribuye a la sorprendente Turquía²¹ en sus relaciones con la Unión Europea, Rusia, Medio Oriente y Asia central.

Podría etiquetársele como un rol atrevido, inoperable y desplazado del vórtice, puesto que su real punto de partida no fue el centro del tablero de intereses y estrategias. Fue, tal y como se evidenció con la exclusión de Cuba, aunque fuera como simple observador, la elusión del tema de la soberanía en disputa sobre las islas Malvinas en el discurso inaugural —el único transmitido²²— y el capítulo aparte entre los presidentes Obama y Santos²³.

Podría especularse que Colombia había hecho su movimiento o jugada inicial antes de las discusiones y la producción de una de-

puede-ser-el-pa%C3%ADs-bisagra-pues-permitir%C3%A1-que-la-energ%C3%ADa-circule-min-minas-y-energ%C3%ADA.

²⁰ El mismo rol se le atribuía a México en 2002 cuando intentó infructuosamente evitar una intervención estadounidense en Irak utilizando su asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y el aparente consenso multilateral que desestimaba dicha opción. En aquel entonces, el Canciller mexicano Jorge Castañeda hablaba de tratar de “atar”, “enmarañar” y “envolver” al gigante norteamericano dirigido por Bush. Posteriormente, se volvió a hablar de este rol mexicano en 2009, cuando muchos latinoamericanos pensaban que contribuiría como “bisagra” o “país amigo” entre Estados ricos y Estados pobres utilizando su pertenencia al G-5 y al G-20. Lo que fue desmentido por sus altos índices de corrupción partidista e institucional, el narcotráfico y las violaciones a los derechos humanos. Véase: Somos un país bisagra: Jorge Castañeda. (2002, noviembre 6). *El Universal*. Recuperado de http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=13402&tabla=primera; Sandoval, E. (2009, junio). *México: un país en busca de identidad*. Recuperado de <http://nuso.org/opinion.php?id=48>.

²¹ Véase: Editorial: Turquía, país bisagra. (2011, junio 18). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9656787>.

²² Terra. (2012, abril 15). *Cumbre de las Américas sin consenso sobre Malvinas*. Recuperado de <http://noticias.terra.com.co/nacional/cumbre-de-las-americas-sin-consenso-sobre-malvinas,8544bf6cea7b6310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>.

²³ En su encuentro aparte con Santos, Obama anunció la ratificación del TLC por parte del Congreso de su país, presentó una nueva visa de turismo y comercio para los colombianos prorrogable hasta diez años y expresó su deseo por iniciar un programa conjunto para cooperar con los países de Centroamérica en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. Véase: Santos y Obama confirman el 15 de mayo para entrada en vigencia de TLC. (2012, abril 15). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-338554-santos-y-obama-confirman-15-de-mayo-entrada-vigencia-de-tlc>.

claración final, que no se logró. Previamente hizo lo estrictamente necesario: consultar a todos sobre la participación de Cuba —repudiada por los Estados Unidos y Canadá— y tratar de persuadir diplomáticamente al presidente de Ecuador de asistir, reacio a viajar a Cartagena, al igual que el mandatario nicaragüense Daniel Ortega y el presidente venezolano, pero al final el minimalismo militarista fue más manejable para el Gobierno de Santos que la búsqueda de una identidad hemisférica común. El *omni enmeshment* de Santos no logró reunir a las potencias secundarias y menores, ni anclar a los Estados Unidos y Brasil bajo un mismo paraguas de intereses, puesto que el cambio de planes de la mandataria brasileña Dilma Rousseff, para evitar un encuentro con Obama²⁴ y Santos, reflejó la imposibilidad fáctica de crear un entendimiento simétrico trilateral²⁵. Incluso, en la denominada sesión académica y clausura del Foro Empresarial por parte de los tres mandatarios, desarrollado justo antes de la Cumbre, Rousseff defendió los procesos de integración en el sur y la necesidad de llegar a un relacionamiento América Latina-Estados Unidos en igualdad de condiciones²⁶. El punto de identificación común ya era bastante ambiguo —¿el modelo democrático?, ¿la paz negativa?, ¿la bonanza económica?—, cuando el presidente Santos proclamaba:

(...) nos une el carácter singular, la naturaleza excepcional, de un continente que contrasta con un mundo incierto y peligroso. Aquí hay democracia, aquí hay paz entre las naciones, aquí hay

²⁴ Algunos analistas sugieren que Obama y los formuladores de política exterior estadounidense aún se niegan a reconocer el posicionamiento regional y global de Brasil. Por lo menos, así lo interpretaron después de que el presidente estadounidense no le concediera más de dos horas de diálogo a la gobernante brasileña el 9 de abril de 2012 en su visita a Washington. Las frustraciones de Rousseff eran evidentes: nada sobre un asiento permanente adicional en el Consejo de Seguridad, nada sobre quitar las visas para el ingreso de los ciudadanos de Brasil y apenas algo sobre la importación del licor brasileño tipo “cachaça”. Véase: Farago, J. (2012, abril 11). *Everyone wants to talk to Brazil's President Rousseff, except Obama*. Recuperado de <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2012/apr/11/brazil-president-rousseff-obama-washington>.

²⁵ Cumbre de las Américas: ¿al fin qué? (2012, abril 21). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/cumbre-americas-fin/175869-3.aspx>.

²⁶ Santos, Obama y Rousseff buscan reforzar alianza en las Américas. (2012, abril 14). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.el espectador.com/noticias/politica/articulo-338358-santos-obama-y-rousseff-buscan-reforzar-alianza-americas>.

crecimiento; aquí no hay rivalidades irreconciliables o extremismos irracionales. Ese es el fundamento de nuestra unidad y de nuestro potencial (...)²⁷.

5. El nuevo liderazgo de Colombia se puso en marcha para formar y aceitar una nueva alternativa de integración, reuniendo a aquellos países más identificados con los TLC como instrumento privilegiado de inserción, la apertura a los capitales de múltiple origen y el enfoque hacia tres grandes mercados: los Estados Unidos, la Unión Europea y el Asia-Pacífico. El AIP agrupa al cuarteto México, Chile, Colombia y Perú, pudiendo interpretarse como una *coalición de intereses* surgida de una frustración regional: el fracaso del ALCA. Tal autoría política se debió, sobre todo a la férrea oposición brasileña frente a temas económica y socialmente sensibles, como las patentes rígidas, los subsidios agrícolas estadounidenses, las normas sanitarias y fitosanitarias restrictivas, la gran asimetría entre los precios de los bienes primarios y los manufacturados, y otros temas que para los cuales no se definieron reglas de intercambio equitativas y transparentes por parte de las rondas multilaterales de liberalización en la OMC (Soreanu, 2010, p. 139-141; Cervo, 2010, p. 13).

El eje CAN-Chile-MERCOSUR fue la siguiente esperanza colectiva del gran mercado ampliado, pero las fracturas ideológicas frente al libre comercio y frente al papel de los organismos del Consenso de Washington (FMI, Banco Mundial), después de la crisis de la deuda externa latinoamericana, cobraron la forma del antagonismo conjunto de Evo Morales, Rafael Correa, Hugo Chávez y Néstor Kirchner, reforzado por un presidente Lula dispuesto a vigorizar y blindar el liderazgo de Brasil en el MERCOSUR para hacer contrapeso institucionalmente a los Estados Unidos en la región y en la misma OMC.

En esas condiciones, las cuatro potencias secundarias más amigas de la “inserción flexible”, decepcionadas del anquilosamiento de los esquemas tradicionales de integración y de la posición he-

²⁷ Santos, J. M. (2012, abril 14). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la VI Cumbre de las Américas*. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120414_09.aspx.

gemónica de un Brasil cada día más influyente, optaron por lo que el realismo neoclásico llama estrategia blanda de contrapeso o *soft balancing* del tipo *buffering*, que no es más sino un fortalecimiento diplomático-económico entre potencias estructuralmente semejantes en coalición, que les permite impugnar las políticas regionales asimétricas o poco participativas de la potencia regional (Flemes, 2012b, p. 20), en este caso, Brasil.

Otra forma de verlo es como un entendimiento colectivo que les permite reducir algunas desventajas de competir de manera directa con Brasil en el terreno económico, llamar su atención para propiciar una respuesta aperturista o más distributiva, en participación y/o recursos, y mantener la confianza de un aliado esencial que compite frontalmente con la potencia regional por la influencia ideológica y los mercados suramericanos: los Estados Unidos (Pastrana y Vera, 2012b, p. 622).

Además de estas estrategias geopolíticas, la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores es una estrategia general, esencial dentro del proceso de adecuación de la política exterior a los nuevos roles que Colombia busca asumir como actor regional. Básicamente se proponen cuatro ejes dentro del Plan Estratégico 2010-2014: reformar la carrera diplomática y consular, rediseñar institucionalmente la Cancillería, desarrollar un proceso de transformación organizacional y cultural, y apoyar la creación y consolidación de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (MRREE, 2010, p. 10, Pastrana y Vera, 2012a, p. 70).

Estos propósitos son apenas comprensibles si se observa la brecha entre esa proyección regional y extrarregional, y las capacidades convencionales de Colombia como Estado en el sistema internacional. No obstante, desde una óptica presupuestal, son inquietantes dos tendencias que requerirán mayores ajustes, porque implican la reforma del sector: primero, la participación porcentual de la Cancillería sigue siendo muy baja frente a los recursos asignados a los principales ministerios (Protección Social y Defensa); y segundo, la mayor parte del presupuesto de 2011 del sector (91.2 %) se destinó a gastos de nómina, sobre todo concentrada en los diplomáticos de alto nivel (Pastrana y Vera, 2012a, p. 71).

En el balance a dos años, pese a que se ampliaron los contenidos temáticos, tales como energía, educación, telecomunicaciones (TIC), innovación, ciencia y tecnología, biodiversidad y cambio climático, desarrollo agrícola,

infraestructura y comercio e inversión; o la denominada diversificación de la agenda exterior colombiana, recordando que la seguridad nacional y la búsqueda de cooperación contra las drogas y el terrorismo eran pilares de la diplomacia en el modelo de la seguridad democrática uribista, el acento tendió a ser eminentemente económico. El impulso al comercio, TLC y nuevos mercados, y la atracción de inversión extranjera continuaron siendo los asuntos prioritarios detrás de la diversificación geográfica, como apuesta fundamental para ubicarse entre las llamadas economías emergentes de segunda generación después del BRICS, en los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, y Suráfrica). La política basada, además, en una estrategia de inserción flexible como la que han adoptado Chile y México (ahora Colombia y Perú), le permitió interactuar y lograr utilidades de múltiples espacios geoeconómicos sin involucrarse en altos niveles de compromiso o asunción de costos (Pastrana y Vera, 2012a, p. 72). Este trasfondo es lo que ha llevado a algunos académicos a calificar la política exterior de Colombia en la actualidad como intensiva pero con cierto sustrato mercantilista expresado en un marcado afán por aumentar las exportaciones minero-energéticas, los mercados y la inversión extranjera sin reformas compatibles en infraestructura, educación, medio ambiente y reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad (Ramírez, 2012).

Si bien es notable la ausencia de una gran discusión y consenso nacional pluralista, que encarne los intereses del Estado y de la sociedad sobre la idoneidad de este modelo-estrategia exterior relativamente elástico, parece existir una alta concordancia entre Gobierno, Ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores, Proexport y empresarios, que expresa una combinación entre intereses gremiales e intereses de Gobierno acerca de que esta es una forma deseable para estimular, desde las variables externas, el desarrollo económico interno que no se logran solo con un manejo doméstico. Así pues, parece invertirse el ciclo virtuoso en el que la solidez interna va de la mano con la proyección externa —coherencia interméstica— para continuar nutriendo esas conquistas domésticas, esperando, de manera paradójica, que una proyección exterior intensa de cuatro años resuelva las debilidades internas históricas.

Los indicios o hechos destacados de la política exterior de Santos, articulados con los problemas enunciados y al examen de sus capacidades actuales como Estado —lo cual será abordado en el siguiente apartado— conducen a pensar que Colombia no es aún una potencia regional ni está en vísperas de serlo, pero es una potencia secundaria en la estructura o jerarquía de poder

en las Américas, con intenciones de ascenso cuantitativo y cualitativo ante sus pares y de reducción no conflictiva u hostil de sus asimetrías; es decir, no por la vía del equilibrio militar o del antagonismo político directo frente a los Estados Unidos como la única superpotencia y frente a Brasil, como la única potencia regional suramericana. ¿El propósito? Básicamente, mejorar su posición transaccional y negociadora ante las potencias hegemónicas evitando la aplicación de estrategias coercitivas o amenazantes y privilegiando las estrategias institucionales. Es el uso de la diplomacia, otros bloques o coaliciones, de las reglas establecidas y los marcos de entendimiento bilateral y multilateral o de *soft balancing*, el contrapeso suave (Flemes, 2012b, p. 20).

Recursos materiales versus debilidades del Estado colombiano

La extensión geográfica²⁸ del Estado colombiano lo hace el 26 en el mundo con 1 138 910 km², incluyendo aguas territoriales. Su peculiar ubicación geográfica con salidas a los océanos Pacífico y Atlántico y como “puente” entre Centroamérica, el Caribe y Suramérica, la convierten en un “corredor estratégico” para flujos transnacionales, si bien debilitado por la carencia de infraestructura portuaria apta y una malla vial insuficiente. Su demografía²⁹ le daba la posición 28 en el globo en 2011, con 45 239 079 personas.

Su economía³⁰ de 331 654 672 814 dólares de PIB en 2011 lo sitúa en las posiciones 29 y 31 por tamaño de ingreso anual. Para el último trimestre de 2011, reportó una tasa de crecimiento del 6.1 % que lo ubicó como la economía número 17 en ritmo³¹. Para el primer trimestre de 2012, reportó una tasa de crecimiento del 4.7 % que lo hizo pasar a ocupar el número 26, debido a la desaceleración relativa, con una tasa inferior en América Latina frente a Perú (6 %), Venezuela y Chile (5.6 %), Bolivia (5.5 %) y Argentina (5.2 %). No obstante, superando al decreciente Brasil (0.8 %) y al resto de los

²⁸ CIA. (2010). *The World Factbook. Colombia*. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>.

²⁹ CIA. (2010). *The World Factbook. Colombia*. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>.

³⁰ World Bank. (2010). *Data Colombia*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/country/colombia>.

³¹ Trading Economics. (2012). *GDP Growth Rates, List by Country*. Recuperado de <http://www.tradingeconomics.com>.

latinoamericanos³². En cuanto a la tasa de desempleo, Colombia experimentaba una desocupación del 10 % en agosto de 2012, compartiendo el puesto 51 en inserción laboral con Francia y Argelia, y situándose con un nivel de desempleo por encima de la mayor parte de Latinoamérica.³³ Estas cifras, confrontan negativamente al mayor logro económico de las últimas décadas: el crecimiento, y advierten debilidades estructurales que dificultan pensar en un claro liderazgo económico colombiano en la región suramericana aunque haya mejoras parciales frente a años anteriores.

En relación con su *estructura productiva*, Colombia presentó en el corte enero-mayo de 2012 un total de exportaciones por un monto aproximado de 25 646 100 000 dólares, de los cuales el sector minero-petrolero representó un 67.5 % (17 322 500.000 dólares), manufacturas apenas un 16.4 % (4 213 300 000 dólares) y sectores tradicionales juntos como café, banano y flores, un 6.9 % (1 776 000 000 dólares) (DANE, 2012a, p. 4). Esto permite concluir que Colombia tiene una dependencia a exportaciones del sector primario o *commodities* bastante elevada: un 74.4 % de lo que vende. Los principales países consumidores de insumos primarios colombianos durante el periodo fueron España, China y los Estados Unidos, quienes aumentaron sus compras en un 238.7 %, 95.1 % y 13.6 %, respectivamente (DANE, 2012a, p. 1). Esto implicó una alta sensibilidad nacional a las probables oscilaciones bruscas en los precios internacionales, particularmente porque la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que las tendencias de China (desaceleración), los Estados Unidos (agotamiento) y España (déficit interno elevado) podrían acentuarse.³⁴ Comparando el periodo semejante en 2011, se evidencian síntomas de desindustrialización con la caída de exportaciones de manufacturas en: abonos (-45.4 %), bienes de corcho, madera, caucho, cuero y tejidos en conjunto (-40.2 %), maquinaria industrial y partes (-8.4 %), maquinaria y equipos generadores de fuerza (-61.8 %), y somieres, cojines y similares (-36.9 %) (DANE, 2012a, p. 6).

Esta tendencia a la reprimarización económica viene acompañada por un alto porcentaje de importación de manufacturas (77.2 % del total de las

³² Trading Economics. (2012). *GDP Growth Rates, List by Country. Latin America*. Recuperado de <http://www.tradingeconomics.com/gdp-growth-rates-list-by-country?c=latin+america>.

³³ Trading Economics. (2012). *Unemployment Rates, List by Country*. Recuperado de <http://www.tradingeconomics.com/unemployment-rates-list-by-country?c=latin+america>.

³⁴ Hay señales de desaceleración en los países más industrializados: OCDE. (2012, julio 10). *Vanguardia*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/164734-hay-senales-de-desaceleracion-en-los-paises-mas-industrializados-ocde>.

importaciones) y por la compra del crudo transformado (combustibles entre otros derivados de industrias extractivas con un 12.3 %), sectores cuyos principales oferentes, son precisamente los Estados Unidos (23.7 %) y China (15.1 %), además de México (11.7 %) (DANE, 2012b, p. 1). Es decir, las dos economías del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y China concentran un 50.5 % de las importaciones que recibe Colombia. Estos dos patrones combinados (exportaciones e importaciones) contribuyen a explicar el afán de *diversificación comercial* que ha llevado a Colombia a intentar desarrollar unos ocho acuerdos comerciales además de los dos TLC con los Estados Unidos y México —que podrían intensificar las tendencias mencionadas³⁵—, a suscribir uno con la Unión Europea y a entrar en negociaciones para lograr acuerdos con Corea del Sur, Costa Rica, Panamá, Turquía, Israel y la profundización económica de la AIP³⁶.

En cuanto al aspecto *socioeconómico*, Colombia es catalogado nominalmente como un país de renta media-alta por su PIB per cápita pero con una tasa de pobreza cercana al 37 %³⁷ para 2010. En 2011 se reportó una caída gradual al 34.1 % o 1.2 millones de ciudadanos que dejaron de ser pobres³⁸, si bien la polémica que sucedió a la cifra gubernamental expuso que la línea de pobreza individual se calculó en 190 000 pesos y la familiar en 760 000, suponiendo que sean familias de cuatro miembros, un tope que sigue siendo bajo para estimar que una persona o familia logra ascender socioeconómicamente³⁹.

³⁵ TLC sin sectores productivos. (2012, julio 2). *El Colombiano*. Recuperado de <http://m.elcolombiano.com/article/61220>.

³⁶ Los ocho acuerdos comerciales adicionales son con la tripleta Salvador, Guatemala, Honduras, con la CAN (que se encuentra debilitada), con Chile, con Canadá, con el MERCOSUR, con Cuba, con el CARICOM (Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados, Guyana, Antigua y Barbuda, Bélice, Dominica, Granada, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas) y con los países del EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia). Recuperado de <http://www.tlc.gov.co/>.

³⁷ World Bank. (2010). *Data Colombia*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/country/colombia>.

³⁸ Pobreza en Colombia afectó al 34.1 % de la población en 2011. (2012, mayo 17). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-346885-pobreza-colombia-afecto-al-341-de-poblacion-2011>.

³⁹ Akerman, Y. (2011, septiembre 20). *La pobreza en el debate*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_pobreza_en_el_debate/la_pobreza_en_el_debate.asp.

Cabe anotar, pese a las dudas, que en 2009 Colombia aparecía en el *CIA World Factbook* entre los 40 países más pobres⁴⁰ del planeta, y con la nueva cifra podría estar ubicado como el número 55 entre 153 analizados. Frente a los dieciocho países latinoamericanos, aparecía en 2010 como el séptimo con más pobres y podría haber mejorado apenas una posición en 2011, por debajo de Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica, Brasil, Panamá, Venezuela, Perú, Ecuador y República Dominicana⁴¹, considerando los retrocesos sociales de un México⁴² azotado por la guerra de carteles de drogas ilegales.

En consonancia, su nivel de *concentración de la riqueza* (Gini Index) sigue siendo de los más altos del mundo, por lo que en 2010 aparecía en las estadísticas del Banco Mundial como el sexto país más desigual en distribución del ingreso con un índice de 0.559, después de la República de Seychelles, Suráfrica, Honduras, la República Centroafricana y Bolivia⁴³. En 2011 se reportó una leve mejora en varios países latinoamericanos y el Gobierno colombiano informó que la nueva cifra representaba 54.8 o 0.548 de acuerdo con una nueva metodología aplicada (DANE, 2012c, 3). Frente a Latinoamérica, otras mediciones de la OCDE dan cuenta de una paridad relativa en la desigualdad de Colombia y Brasil (entre 0.58 y 0.57), pero si se considera el efecto retributivo de la política fiscal, Brasil se convertiría por muy poco en el segundo país más desigual de la región después de Bolivia, y Colombia en el tercero (Perry y Steiner, 2011, p. 3), si bien los tres suramericanos podrían mejorar una posición si se acepta a Guatemala como el más inequitativo con un índice de 0.585.⁴⁴

⁴⁰ INDEXMUNDI. (2011). *Country Comparison. Population below poverty line*. Recuperado de <http://www.indexmundi.com>.

⁴¹ Colombia podría haber mejorado otra posición adicional dependiendo de una discrepancia: el PNUD estima que República Dominicana tiene un 34 % de pobreza (a 2011), mientras que el Ministerio de Economía la sitúa en 34.3 %. Véase: Valdés, J. (2012). *Elecciones 2012: Participación electoral y pobreza*. Observatorio Político Dominicano (OPD). Recuperado de http://www.opd.org.do/index.php?option=com_content&view=article&id=820:participacion-electoral-y-pobreza&catid=70:analisis-p; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana. (2012). *Reducción de la Pobreza*. Recuperado de <http://www.pnud.org.do/pobreza>.

⁴² CEPAL. (2011, noviembre 29). *Personas en situación de pobreza e indigencia, 18 países*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/8/45168/tabla-pobreza-indigencia-18paises-es.pdf>.

⁴³ Banco Mundial. Gini Index. Recuperado de <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.

⁴⁴ Cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Véase: Rebossio, A. (2011). *La inequidad latinoamericana baja, pero no en todos los países por igual*. Recuperado

Una de las explicaciones del mal balance distributivo, además de la corrupción, es el porcentaje de gasto público frente al PIB total, pues Colombia destinaba en 2009, en estimaciones de la OCDE, menos del 20 %, debajo del promedio latinoamericano (de casi un 25 %) y solo por encima de El Salvador, Guatemala y República Dominicana (CEPAL y OCDE, 2012, p. 16). Otro factor a considerar es la recaudación impositiva frente al PIB total, donde Colombia, por efecto de deducciones y exenciones especiales, termina siendo uno de los Estados que menos ingresos perciben de las rentas totales (algo más de 15 %) por debajo del promedio latinoamericano (19 %) (CEPAL y OCDE, 2012, p. 17).

Asimismo, el país sale mal librado en materia de concentración de la riqueza si se examina la posesión de la tierra, pues el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimaba en 2011 que el 52 % de la propiedad estaba en poder del 1.15 % de la población, resultado de situaciones como la mercantilización del territorio, la debilidad de las instituciones de control territorial, el despojo por parte de grupos armados ilegales y la acumulación privada de grandes terrenos sin ningún fin productivo.⁴⁵

Este panorama, que controvierte una proyección económica internacional como nuevo país emergente y abastecedor de la demanda externa de insumos y alimentos, también ayudaría a aclarar el porqué de la ansiedad gubernamental por ejecutar cuanto antes la Ley de Restitución de Tierras, además de responder a la presión nacional sobre las víctimas del conflicto armado, grupos de la sociedad civil y partidos políticos críticos del uribismo: es un paso para seguir engrosando la inversión externa en minería⁴⁶ y una estrategia para acentuar la imagen positiva del país en el exterior con fines comerciales⁴⁷. Llama la atención, por ejemplo, la invitación al encargado de

de <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2011/12/la-inequidad-latinoamericana-baja-pero-no-en-todos-los-pa%C3%ADses-por-igual.html>.

⁴⁵ Tierra concentrada, modelo fracasado. (2011, diciembre 25). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/tierra-concentrada-modelo-fracasado/164796-3.aspx>.

⁴⁶ Considerese por ejemplo, los temas del primer encuentro del Mecanismo de Consulta Bilateral entre Colombia y Austria, llevado a cabo en Viena en septiembre de 2011, donde se hicieron presentes tanto el balance del Gobierno sobre el inicio de la Ley de Restitución como el interés común por aprovechar las misiones empresariales austriacas que buscan participar en la construcción y la minería. Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012, junio 26). *Austria*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/content/austria>.

⁴⁷ La firma de los decretos reglamentarios para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras por parte del Presidente Juan Manuel Santos tuvo como testigos centrales a la Canciller María

negocios de Italia a la firma presidencial de los decretos de Restitución, la visita de 60 empresarios italianos al Ministerio de Comercio interesados en invertir en varios sectores, entre los que destaca la minería⁴⁸, y la manifestación de apoyo verbal por parte del Premier italiano Mario Monti, para que Colombia sea aceptado como miembro pleno de la OCDE⁴⁹.

Colombia tiene una clara aspiración de entrar a ese club de los países más desarrollados, siguiendo los pasos de Chile y de México, como una de las vías multilaterales para expandir su comercio, aumentar su confiabilidad para la inversión externa y percibir más cooperación técnica, máxime cuando las cifras parecerían exponer que Colombia no está muy lejos de los miembros más rezagados del grupo. Empero, esto tiende a darse más en virtud de las tendencias positivas coyunturales, perceptibles en casi toda Latinoamérica frente al declive de las economías noratlánticas, que por cambios estructurales definidos. Recordar esas distancias no sobra. El promedio de desempleo en la OCDE es de 8.2 %⁵⁰, el de gasto público es de casi 46 % de su PIB (CEPAL y OCDE, 2012: 16), el promedio de concentración del ingreso en 2011 fue de 0.31⁵¹ —aunque su país miembro más desigual era Chile con 0.50, que en la actualidad se mantiene con un 0,494⁵²—, su nivel de recaudación promedio

Ángela Holguín y a los embajadores de Francia, Bélgica, Bolivia y China, y a los encargados de negocios de Italia, Argentina y República Dominicana. Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, diciembre 26). *Canciller Holguín, testigo de firma de decretos reglamentarios de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/content/canciller-holgu%C3%ADn-testigo-de-firma-de-decretos-reglamentarios-de-ley-de-v%C3%ADctimas-y-restituci>.

⁴⁸ Hablemos de Minería. (2012, junio 6). *Italianos buscan negocios e inversión en el país*. Recuperado de <http://hablemosdemineria.com/2012/06/06/italianos-buscan-negocios-e-inversion-en-el-pais/>.

⁴⁹ Italia apoya entrada de Colombia a la OCDE, anunció presidente Santos. (2012, junio 18). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11955272.html.

⁵⁰ Cabe añadir que la tasa de desempleo actual de los mayores perjudicados de la “eurocrisis” está muy por encima del promedio general, como España (21.8 %), Grecia (17.9 %), Irlanda (14.6 %), Eslovaquia (13.6 %) y Portugal (13.4%). Véase: OECD I-Library. (2012). *Unemployment rate % of labour force*. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/employment/unemployment-rate_20752342-table1.

⁵¹ Ten Countries With The Worst Income Inequality: OECD. (2011, mayo 24). *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/2011/05/23/10-countries-with-worst-income-inequality_n_865869.html#s278244&title=1_Chile.

⁵² Mercopress. (2011, diciembre 12). *Chile with the worst OECD indexes; income ratio between rich and poor 27 to 1*. Recuperado de <http://en.mercopress.com/2011/12/12/chile-with-the-worst-oecd-indexes-income-ratio-between-rich-and-poor-27-to-1>.

sobre las rentas totales fue de 35 % (CEPAL y OCDE, 2012, p. 16) y el promedio de pobreza en 2011 fue del 11.1 %,⁵³ si bien México quedaba como el más pobre con casi el doble del promedio y hoy parece haberlo triplicado.

Si a estas brechas entre el grupo y Colombia se suma el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que pretende medir la situación de un país en materia de salud, educación e ingresos, las diferencias también saltan a la vista. En 2011, Colombia quedaba en la posición 87 a pesar de sus mejoras anuales en los tres componentes, descendiendo ocho puestos⁵⁴ respecto al año anterior cuando figuraba en la posición 79 (PNUD, 2010, p.4). Sigue siendo un país de “desarrollo humano alto” entre 46 países de esta categoría, pero solo mejor que seis: Irán, Omán, Tonga, Turquía, Bélice y Túnez⁵⁵. El país se quedaba por debajo en IDH con 0.10 frente al promedio latinoamericano de 2011 de 0.731, frente al promedio de los países catalogados como de desarrollo alto (0.741)⁵⁶ y frente al promedio de la OCDE (0.873)⁵⁷. Cabe anotar que de los miembros de este “club” solo Turquía está en peores condiciones de desarrollo que Colombia con una calificación de 0.463 (PNUD, 2011, p. 150).

En las dimensiones de Seguridad y defensa, consideradas como un solo factor con el objeto de examinar la *capacidad militar*, la fuerte actuación de las fuerzas militares en el conflicto interno, también es un patrón contradictorio, si se analiza junto con los resultados internos en materia de combate al narcotráfico y a los grupos armados ilegales y la creación de un nuevo clima de cooperación y confianza con los vecinos.

El gasto militar anual colombiano estaba valorado de 2005 a 2009 como “estable” entre el 3.4 % y el 3.7 % de su PIB, lo cual lo ubicó en la posición 33 en el mundo⁵⁸, si bien su justificación ha sido primordialmente doméstica dadas las necesidades de mantener la soberanía interna y la integridad del

⁵³ Para la OCDE, la línea de pobreza se calcula como el porcentaje de personas viviendo con menos de la mitad del salario mínimo doméstico de cada miembro. Véase: OECD. (2012). *Statistics from A to Z. Poverty Rate*. Recuperado de <http://www.oecd.org/statistics/>.

⁵⁴ PNUD. (2011). *Colombia. Perfil de país: indicadores de desarrollo humano*. Recuperado de <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/COL.html>.

⁵⁵ PNUD. (2011). *Informes sobre desarrollo humano*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es estadísticas>.

⁵⁶ Ibídem.

⁵⁷ PNUD. (2011). *Japón. Perfil de país: indicadores de desarrollo humano*. Recuperado de <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/JPN.html>.

⁵⁸ SIPRI. (2010). *The SIPRI Military Expenditure Database. Colombia*. Recuperado de <http://mlexdata.sipri.org/result.php4>.

territorio nacional, refiriéndose en 2007 a una “compleja situación interna” y no de manera directa a la existencia y arraigo de un conflicto armado interno⁵⁹. Frente al vecindario, según el informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la UNASUR), de los 126 110 millones de dólares reportados como gasto militar regional en el periodo 2006-2010, Brasil y Colombia concentraron el 43.7 % y 17 %, respectivamente, siendo los países que más gastaron en este campo⁶⁰.

En términos del porcentaje comprometido del presupuesto nacional, Ecuador y Colombia fueron los dos que más destinaron recursos al sector de la defensa, y aunque el organismo lo asocia a situaciones estrictamente internas o a ajustes salariales⁶¹, la estrategia de guerra planificada por las administraciones Bush y Pastrana Arango en 1998 —Plan Colombia— contra la producción de drogas ilícitas y los grupos armados insurgentes se intensificó en la era de Álvaro Uribe (2002-2010) y fue continuado por parte de la administración de Santos (2010-2012), sugiriendo una receptividad negativa por parte del vecino del suroccidente. El aumento inusitado del presupuesto de defensa en Ecuador entre 2003 y 2007 (77.26 %) y entre 2008 y 2011 (60.63 %), así como el “salto” del mismo en 2003 (2.6 % del PIB) frente al gasto promedio que mantenía de 1988 a 2002 (1.91 % del PIB)⁶², tienden a confirmar una posición de reserva y prevención. Es semejante a la que mantiene Venezuela frente a los efectos de una ampliación de un conflicto armado interno colombiano no superado, cuyo *modus operandi* de hostigamiento militar directo “de adentro hacia afuera” se ha traducido en una recuperación relativa del control territorial pero también en la generación de un efecto “diáspora” no deseado, que ha ido empujando a los grupos armados ilegales hacia las fronteras más vulnerables.

Es apenas lógico, entonces, que el grupo insurgente más fuerte, las FARC, se desplace hacia territorios menos hostiles —los vecinos con fronte-

⁵⁹ Ministerio de Defensa. (2007). *Gasto de Defensa y Seguridad en Colombia*. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/financiamiento/defensayseguridad2007.pdf>.

⁶⁰ “La región no se arma”: informe de UNASUR sobre gasto militar. (2012, mayo 12). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articulo-345600-region-no-se-arma-informe-de-unasur-sobre-gasto-militar>.

⁶¹ (La región no se arma, 2012).

⁶² Todos los promedios mencionados fueron elaborados a partir de la base de datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI): SIPRI. (2012). *The SIPRI Military Expenditure Database. Ecuador*. Recuperado de <http://milexdata.sipri.org>.

ras menos vigiladas—, construyan campamentos para seguir coordinando acciones político-militares hacia Colombia, lo cual comprueba su carácter ideológico y no solo delictivo, y opten por identificar aliados locales entre los movimientos sociales y políticos y algunos funcionarios públicos de los países colindantes.

De cara al rechazo progresivo de Venezuela y Ecuador a seguir participando de la invitación colombo-estadounidense a un Plan Colombia ampliado o Iniciativa Regional Andina (IRA)⁶³, a pesar de recibir ayuda a través de su segunda versión, la Iniciativa Andina contra las Drogas (ACI, por sus siglas en inglés)⁶⁴, deben tomarse en cuenta otros gestos⁶⁵ de distanciamiento ecuatoriano ante el enfoque colombo-estadounidense, que contribuyen a explicar ese interés reforzado de autoprotección militar (ecuatoriano y venezolano), que hace más difícil la cooperación bilateral a pesar de la normalización de las relaciones. En otras palabras, el reforzamiento militar colombiano y su estrategia privilegiada de seguridad no solo no han impedido el traspaso de actores ilegales hacia los terrenos vecinos, sino que han puesto en alarma a los sistemas de defensa de los Estados más próximos en varias ocasiones⁶⁶ y alimentan una creciente sensación suramericana sobre el fracaso de las políticas antidrogas de Washington. Esto último, lo corroboran el clima de opinión reinante en la Cumbre de las Américas de 2012, a propósito de la discusión sobre alternativas como la despenalización (aunque sin consenso

⁶³ El Presidente Bush propuso en 2002 el plan regional antidrogas y antiterrorismo o Andean Regional Initiative (ARI) con un presupuesto inicial de 782 millones de dólares repartidos entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela y Perú. Véase: Casa Blanca. (2002, mayo 23). *Hoja de datos: iniciativa regional andina*. Recuperado de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>.

⁶⁴ Ecuador Inmediato. (2007, enero 19). *Ecuador respaldado en Iniciativa Andina contra las Drogas*. Recuperado de http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias_-47497.

⁶⁵ Observando por ejemplo, la creación de un plan alternativo al Plan Colombia o el “Plan Ecuador” en 2007, con componentes netamente sociales, la demanda de Ecuador contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de la Haya en 2008 por causa de los efectos nocivos de las fumigaciones aéreas cerca de la frontera y la recuperación de la base aérea de Manta en 2009, que era operada por funcionarios norteamericanos en gestiones antinarcóticos.

⁶⁶ Como la prevención de Brasil ante la posibilidad (bloqueada) de ampliar el uso de bases militares colombianas por parte de personal estadounidense en 2009 y la movilización de personal y equipo militar ecuatoriano y venezolano hacia las fronteras con Colombia después de la infeliz “Operación Fénix”, que supuso un éxito militar contra las FARC pero una desplorable violación a la soberanía y confianza ecuatorianas.

alguno)⁶⁷, y las cifras poco esperanzadoras que ya se exponían en 2005 dando cuenta de la desproporción entre vidas y millones de dólares derrochados en la guerra contra las drogas desde 1989 y los pobres resultados en la reducción de cultivos a la fecha: apenas un 16 % en toda la región andina⁶⁸.

Dirigiendo el lente solo hacia Colombia, en 2011, las tendencias decrecientes de la erradicación de cultivos ilícitos que hicieron henchir de triunfalismo al Gobierno Santos cuando se conoció que entre 2001 y 2010 se produjo una estrepitosa caída de 144 800 a 62000 hectáreas sembradas⁶⁹, pronto se diluyó cuando se empezó a discutir si los logros colombianos eran las penas de los vecinos al empujar los cultivos hacia las periferias con un aumento de las hectáreas sembradas en Perú (+ 32.46 %) y si generaban directamente la sustitución de la oferta en Bolivia y México, es decir, sin afectar el mercado de consumo. Las preocupaciones se incrementaron cuando, según el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de la ONU, las hectáreas cultivadas aumentaron a 2000, o sea, 64 000 en total, barajando causas como la velocidad incontrolable de la resiembra, la imposibilidad de fumigar las fronteras por los criterios internacionales y un declive de la erradicación manual⁷⁰.

En el terreno policivo-militar, el sabor agridulce también se hizo sentir, aunque no en virtud del supuesto ablandamiento de la política de seguridad que el expresidente Uribe y sus seguidores del Puro Centro Democrático⁷¹, al confrontar el mantenimiento de un elevado presupuesto en defensa, frente a la concreción de nuevas adquisiciones, la búsqueda de nuevas fuentes de financiación (Ley de Seguridad Ciudadana) y una política de reclutamiento intensiva, con las cifras contrapuestas. Las bajas de las FARC aumentaron en

⁶⁷ El Nuevo Día. (2012, abril 16). ¿Fracasó la Cumbre de las Américas? Recuperado de <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/140979-fracaso-la-cumbre-de-las-americas>.

⁶⁸ Esto según el *International Narcotics Strategy Report* del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de 2005. Extracto del análisis del “Think Tank” estadounidense Foreign Policy in Focus. FPIF. (2005, octubre 5). *Andean Regional Initiative: A Policy Fated to Fail*. Recuperado de http://www.fpi.org/reports/andeanRegionalInitiative_a_policy_fated_to_fail.

⁶⁹ Producción mundial de cocaína baja por erradicación de cultivos ilícitos en Colombia. (2012, junio 26). *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/produccion-mundial-cocaina-baja-eeuu-y-europa-siguen-siendo-mayores-mercados>.

⁷⁰ Cultivos de coca volvieron a crecer en Colombia. (2012, junio 24). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11971161.html.

⁷¹ Movimiento que intenta agrupar las tendencias de extrema derecha opuestas a una salida política del conflicto armado colombiano.

mayo de 2012 en un 39 % además de derribar a varios de sus cuadros dirigentes, se incrementaron sus capturas en un 72 %, y se judicializaron varios de ellos, entre 44 000 delincuentes diversos⁷².

No obstante y amargamente, debe anotarse la pérdida de legitimidad de la fuerza pública en el Cauca, las investigaciones en curso por corrupción —penetración del narcotráfico— y crímenes de lesa humanidad —“falsos positivos”—, además de la elevada cifra de soldados heridos y muertos —2052 heridos y 488 muertos solo en 2010⁷³—. A su vez, el centro de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) reportó que en 2011 se produjo un desplazamiento forzado de aproximadamente 259 146 personas, y citando cifras del propio Ministerio de Defensa entre enero y octubre de 2011, se calculó que el conflicto dejaba por entonces un saldo de 429 muertos de la fuerza pública (9.7 % más que en 2010) y 1806 heridos (6.8 % más que el año anterior) (CODHES, 2011, pp. 1-12). Para los dos primeros meses de 2012, el propio despacho ministerial revelaba un incremento del 16 % en las muertes del personal policial y militar respecto a esos mismos meses del 2011⁷⁴. También, para 2012, en su primer semestre, la ONU reportó una cifra de desplazamiento de 16 200 ciudadanos, un promedio de 43 civiles muertos al mes por minas antipersonas y municiones sin explotar, y 17 líderes sociales asesinados por su participación en los procesos de reclamación de tierras (OCHA-ONU, 2012).

Todas estas tendencias parecen apuntar, en medio de los debates sobre su interpretación final, a dos argumentos derivados y preliminares que es necesario seguir abordando desde los hechos. Primero, si bien Colombia en la era Santos ha cesado de espolear y acusar a sus vecinos por la presencia de las FARC en sus territorios, no ha dejado de ser un país problema para sí mismo por causa de su enfoque, que privilegia el combate frontal contra la guerrilla y el narcotráfico; lo cual que no ha cambiado en su esencia ni se ha ablandado, sobre todo desde la racionalidad militar y los supuestos es-

⁷² Presidencia. (2012, mayo 23). *Cátedra Colombia del Presidente de la República, Juan Manuel Santos*. Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120523_09.aspx.

⁷³ Radio del Sur. (2011, abril 1). *Paralelamente disminuyó el número rebeldes de las FARC abatidos o lesionados, según el informe de una ONG*. Recuperado de <http://laradiodelsur.com/?p=18490>.

⁷⁴ Caracol Radio. (30 de abril de 2012). *Aumentan 16 por ciento las muertes de integrantes de la Fuerza Pública con respecto al año pasado*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/aumentan-16-por-ciento-las-muertes-de-integrantes-de-la-fuerza-publica-con-respecto-al-ano-pasado/20120430/nota/1679355.aspx>.

tadounidenses de anulación de las fuerzas del mercado ilícito a partir de la incidencia sobre la oferta.

Segundo, los éxitos de la perspectiva de seguridad colombiana son reversibles por los rendimientos decrecientes o logros limitados de la guerra irregular misma y no son compartidos por la región como indicadores para replicar el modelo en las Américas, aunque México, con el Plan Mérida, y Centroamérica, con la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés) ya estén avanzando en dicho sentido en medio de un mar de interrogantes⁷⁵.

Al contrario, la reactivación del interés andino por los proyectos alternativos patrocinados por la Unión Europea cobran forma con el Programa Anti-Drogas Ilícitas de la Comunidad Andina (PRADICAN), donde relucen el respeto por los marcos nacionales de acción y la soberanía política y territorial, las medidas preventivas por encima de las represivas, el desarrollo sustentable, el énfasis en el control de precursores químicos y la observancia estricta del derecho internacional⁷⁶. En otras palabras, el “modelo” colombo-estadounidense contra el crimen que se quiere “exportar”, como parte de un rol internacional en provisión de seguridad regional, se nota desgastado antes de reproducirse, no ha logrado concluir su labor en Colombia y no encaja con un sentimiento creciente suramericano de pensar en alternativas al enfoque tradicional de Washington; espíritu frente al cual, incluso el presidente Santos, no se sonroja en asentir, eso sí, con prudente pragmatismo esperando a los Estados Unidos⁷⁷.

⁷⁵ Aguilar, A. (2011, mayo 19). *Fracaso anunciado del Plan Centroamérica: Colombia y Mérida*. Recuperado de <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/otros-temas/fracaso-anunciado-del-plan-centroamerica-colombia-y-merida>.

⁷⁶ Véanse: Comunidad Andina (2001). *Asuntos Políticos. Lucha contra las Drogas. Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/externo/antidrogas.htm>; Comunidad Andina. (2012, julio 16). *Países de la CAN evalúan avances de Plan Andino para la lucha contra las drogas*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3203&title=paises-de-la-can-evaluan-avances-de-plan-andino-para-la-lucha-contra-las-drogas&accion=detalle&cat=AF&idfoto=1>.

⁷⁷ Santos celebra que Estados Unidos quiera discutir sobre legalizar drogas. (2012, marzo 8). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11310862.html.

Conclusiones

Tal como se ha dado curso al tema, Colombia como potencia secundaria, que busca proyectar cierto tipo de liderazgo de potencia regional a partir de una ocupación o despliegue de ciertos roles, pero sin contar necesariamente con la legitimidad del vecindario ni las capacidades para establecerse como Estado articulador o “puente”, un papel que por capacidades, tradición y reconocimiento colectivo le ha correspondido más a Brasil. Parece que la falta de coherencia interméstica (lo interno y lo externo) es el mayor factor en contra del nuevo liderazgo que persigue la administración de Santos si se examinan minuciosamente los indicadores actuales en las dimensiones económica, estructural-productiva, socioeconómica y militar.

El supuesto base es que Colombia ya no es más un país problemático para otros, que experimenta índices de desarrollo interno y consolidación democrática difíciles de revertir y que tiene lo que se necesita para convertirse en “motor” de la región en diversos temas, desempeñando un papel protagónico en las dimensiones económica, político-militar y cultural-ideológica del sistema internacional.

Dos años de activismo exterior le han representado a Colombia numerosas oportunidades transaccionales —encontrar utilidades— y relacionales —conformar alianzas o esquemas de cooperación sustentados en preocupaciones y valores comunes— que no se pueden ignorar. Fundamentalmente, esto se da como resultado de estrategias gubernamentales hacia un cierto fortalecimiento y autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores, la diversificación temática de la agenda exterior y la diversificación geográfica, expresada en hechos concretos como el retorno al espacio suramericano, la recuperación de la vocación diplomática hacia el Caribe, el esfuerzo por consolidarse en Centroamérica como socio comercial esencial y aliado en seguridad, las relaciones relativamente flexibles con los Estados Unidos y su apuesta colectiva junto con México, Chile y Perú para coordinar políticas que les permitan conjuntamente consolidarse en la conexión Asia-Pacífico y Pacífico latinoamericano.

El Gobierno de Santos le apunta a una posible negociación con los grupos insurgentes para buscarle una salida política al conflicto armado interno. Así lo confirmó el mandatario en su alocución al país el 27 de agosto de 2012, anunciado que existen conversaciones exploratorias con las FARC con tal propósito. Para ello, sin lugar a dudas, requiere, en primer lugar, de la cooperación de los Estados vecinos, en especial de Venezuela y Ecuador

con quienes han existido discrepancias en el pasado sobre la posible presencia de guerrilleros de las FARC en territorio de dichos países. Asimismo, necesita el apoyo de actores claves de la región, como Brasil, y de UNASUR. Igualmente, se requiere del concurso de la Corte Penal Internacional, de la ONU, ya que muchas de sus agencias tienen presencia en Colombia, así como también de actores relevantes del sistema internacional como los Estados Unidos y la Unión Europea. Con tal propósito, ha impulsado cuatro leyes y dos reformas constitucionales que el congreso ha expedido y que constituyen la estrategia legal de la paz del Gobierno de Santos. En suma, muchas de las medidas internas, que han sido tomadas para crear condiciones favorables para un posible diálogo de paz, contribuyen también a crearle a Colombia un ambiente propicio a nivel internacional que le garantice el apoyo de actores importantes tanto gubernamentales como no gubernamentales, en el ámbito global.

Así pues, Colombia ha intentado fungir como líder en diversos roles regionales: como promotor de integración y de reingeniería en la CAN, como promotor temático y monitor de directivas en UNASUR; como mediador, gestor de conflictos y vocero de las preocupaciones suramericanas en el Consejo de Seguridad de la ONU —con la obvia dificultad de las limitaciones que le imponen sus relaciones especiales con los Estados Unidos—, como “enlace” geopolítico e ideológico para resanar las fracturas entre Norte y Sur y entre bloques múltiples —NAFTA, CARICOM, ALBA, MERCOSUR, CAN, Alianza del Pacífico o Área de Integración Profunda (AIP), y el flotante Chile—, y como entusiasta autor intelectual de la coalición de inserción flexible y guía del AIP.

En términos del entendimiento de sus estrategias, cabe concluir que se vienen dando apuestas múltiples sin un hilo conductor común o gran “visión” de la política exterior más allá del afán protagónico y los réditos inmediatos que produce el estímulo a la inversión externa directa y la ampliación de los mercados. El “mercantilismo” sobre la política exterior, la reprimarización económica y el exceso de confianza en factores de crecimiento coyunturales son los nuevos factores de riesgo después de que lo fueran el asilamiento regional y las fricciones diplomáticas con recurso al discurso de la defensa de la soberanía, típicos del predominio de la doctrina de seguridad durante el Gobierno de Uribe.

Los nuevos roles que Colombia trata de exponer podrían no ser más que acciones dispersas en un intento por construir una identidad utilitarista en política exterior que no encuadra bien con la apuesta brasileña hacia una

identidad suramericana y que la reta parcialmente con la creación del Área de Integración Profunda (AIP). Las variables doméstica, estructural y conductual detrás de la forma dada a la política exterior de Santos contribuyen a dilucidar una cierta ambivalencia entre la necesidad colombiana del liderazgo brasileño y la impugnación blanda o competitiva del mismo.

Al periodo de la seguridad democrática parece que le sigue la mercantilización, máxime teniendo en cuenta que no puede hablarse en Colombia de un interés nacional definido ni de un cuerpo delimitado, jerarquizado y legitimado de intereses nacionales que orienten la política exterior; sino más bien, de un entramado no siempre compatible, entre los *intereses del Estado*, que busca ascender y consolidarse en el sistema internacional y frente a la estructura de poder regional; los *intereses de gobierno* que intenta mantener el ritmo de crecimiento, trascender a la historia —el Presidente Santos quiere convertirse en “el presidente de la paz” y probablemente buscar la reelección—; los *intereses societales*, los cuales aspiran a que la política exterior apoye la equidad y el desarrollo integral interno, que haya coherencia entre el discurso de la paz y la factibilidad de la paz; y los evidentes *intereses gremiales*, que le apuntan a la apertura de mercados, al abaratamiento de los precios de las tecnologías, para estimular la industrialización y el empleo por inversión externa flexible, manteniendo una carga tributaria poco impositiva.

Finalmente, Colombia le apuesta a estrategias de entramado múltiple institucional o diplomático u *omni enmeshment* y de *buffering* o fortalecimiento entre semejantes en coalición para contrarrestar, desde una óptica de poder blando o *soft power* a Brasil, quien ocupa una posición privilegiada como única potencia regional y segunda potencia más influyente en Suramérica después de los Estados Unidos. No obstante, los resultados no parecen promisorios. Por el momento, la región se aparta de ese “rol articulador” colombiano y Brasil permanece inquieto pero distante frente a los alcances del AIP, quien tiene de su lado un punto a su favor, con la aceptación de Venezuela —antiguo aliado andino— como miembro pleno del MERCOSUR.

Referencias

- Barrero, F. y Niño, C. (2012). El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 227-248). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Bermúdez, C. (2010). La doctrina respice polum (“Mirar hacia el norte”) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 7 (12), 189-222. México D. F.: Universidad del Norte. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/855/85514493011.pdf>.
- Borda, S. (2012). Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). *Documentos CRIES*, 18. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Carvajal, L. (2011). El Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y los Estados Unidos. En Cardona, D. (Ed.). *Colombia una política exterior en transición* (pp. 273-306). Bogotá: FESCOL.
- CEPAL y OCDE. (2012). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo*. Resumen recuperado de <http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/48966240.pdf>.
- Cervo, A. (2010). Bazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 7-32.
- Chacón, C. (2012). *Rendición de cuentas: dos años de ires y venires*. Bogotá: Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas (OPRIC) de la Universidad Nacional. Recuperado de <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/234.html>.
- Dallanegra, L. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Revista Latinoamérica* (54). Centro de investigaciones sobre América latina y el Caribe. Universidad nacional autónoma de México. pp. 37-74. Recuperado de http://www.cialc.unam.mx/web_latino_final/archivo_pdf/Lat54-37.pdf
- CODHES. (2012). *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento* (79). Bogotá y Quito. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/173-estadisticas/3829-estadisticas-de-desplazamiento>.
- DANE. (2012a). *Boletín de prensa: comercio exterior-exportaciones*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_may12.pdf

- DANE. (2012b). *Comercio exterior-importaciones y balanza comercial*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/importaciones/bol_impo_may12.pdf
- DANE. (2012c). *Comunicado de prensa*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf
- DNP. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. En Flemes, D. (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 93-125). Londres: Ashgate.
- Flemes, D. (2012a). Sekundärmächte als Gegenspieler regionales Fürungsmächte? Fehlende Gefolgschaft in Sudamérica, Südasien und Subsahara-Afrika. En Flemes, D., Nabers, D. y Nolte, D. (Eds.). *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 155-184). Baden: Nomos.
- Flemes, D. (2012b). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- García, R. (2010). Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes. *Revista La Ciudad*. Recuperado de http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses-comunes&catid=39:cronica&Itemid=62.
- Gobierno Nacional. (2011). *Estrategia nacional de cooperación internacional de Colombia 2012-2014*. Recuperado de <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Planeacion/Cooperacion %20Internacional/ENCI %202011-2014.pdf>
- Granovsky, M. (2012). *La Celac en diez claves*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182644-2011-12-04.html>
- Gratius, S. (2007). Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora? Fride. *Working Paper*, 35. Recuperado de <http://www.fride.org/publicacion/223/brasil-en-las-americas:-una-potencia-regional-pacificadora>
- Klotz, A. y Lynch, C. (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Plan Estratégico 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan %20Estrat %C3%A9gico %202010 %20- %202014.pdf>

- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En Flemes, D., Nabers, D. y Nolte, D. (Eds.). *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden: Nomos.
- OCHA-ONU. (2012). *Boletín Humanitario Colombia*, 06. Recuperado de http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20Completo_128.pdf.
- OEA. (2008). Vigésimo quinta reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores. *RC.25/doc.7/08*. Recuperado de www.oas.org/council/sp/docs/RC00089S01.DOC
- Pastrana, E. (2011a, mayo). Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Revista Diálogo Político* (1, año XXVIII), 109-136. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2011b). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *Kas Paper*, 15. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2011c). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En Sorj y Fausto (Comp.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e Instituto Fernando Henrique Cardoso.
- Pastrana, E. (2011d). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. *IX curso para diplomatas sul-americanos. Textos académicos* (pp. 67-82). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores.
- Pastrana, E. (2011e). Colombian Relations with Venezuela and Ecuador in the Regional Security Scenario: Recent Dilemmas and New Tendencies. En VII Conference of Forte de Copacabana, *International Security A European-South American Dialogue*. Río de Janeiro: Kas.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-79). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012c). Conflictos, cooperación y militarización en la “nueva” relación Colombia-Ecuador. En Pastrana, E. y Jost, S. (Eds.). *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (pp. 15-37). Bogotá: Kas.

- Perry G. y Steiner, R. (2011). Crecimiento económico y desigualdad. *Revista Focal*. Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL). Recuperado de <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08294es.pdf>.
- PNUD. (2010). *Cuadros estadísticos de desarrollo humano. Anexo estadístico*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/es/>.
- PNUD. (2011). *Anexo estadístico del desarrollo humano*. Recuperado de http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Tables.pdf.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad* (231), 79-95.
- Ramírez, S. (2012). *Dos años del Gobierno Santos: la política exterior*. Recuperado de <http://www.azonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3132-dos-anos-del-gobierno-santos-la-politica-exterior.html>.
- Rodríguez, C. y Barret, P. (2005). ¿La utopía revivida? En Rodríguez, C., Barret, P. y Chavez, D. (Eds.). *La nueva izquierda en América Latina* (pp. 15-66). Bogotá: Norma.
- Romero, C. (2011). Colombia, presidente del Consejo de Seguridad de la ONU. *Revista Razón Pública*. Recuperado de <http://www.azonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/1963-colombia-presidente-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu.html>.
- Ruiz, J. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ruz, M. (2011). El Consejo de Defensa Suramericano a dos años de su instalación. En Mathiu y Niño (Eds.). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 3-10). Bogotá: FESCOL.
- Sánchez, C. y Moroy, C. (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior de Colombia hacia los Estados Unidos en la era Santos. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 323-338). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Simmonds, O. y Diagama, M. (2012). Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 81-100). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Soreanu, C. (2010). A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 132-150.
- Tickner, A. (2012). *El desencanto diplomático*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/columna-362472-el-desencanto-diplomatico>

- Torrijos, V. (2009). Colombia, las FARC y la legítima defensa. *Revista Política y Estrategia* (113). Recuperado de <http://132.248.9.1:8991/hevila/Politicayestrategia/2009/no113/7.pdf>
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-53). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88 (2), 384-396.

*IV. Relacionamiento de Colombia y
Brasil en el escenario regional y global*

La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil

.....
*Mario Arroyave Quintero**

Introducción

El presente capítulo pretende determinar el papel que cumple la UNASUR en la política exterior tanto de Brasil como de Colombia en su estrategia regional y global. El análisis se sustenta en el neorrealismo y da respuesta a los siguientes interrogantes: ¿qué tipo de organización es la UNASUR y cuál es su papel?, ¿cuál es la influencia del latinoamericanismo y del panamericanismo en la construcción de la UNASUR?, ¿cuál es el papel de Brasil en el diseño de la UNASUR y la importancia que tiene dicha organización para su política exterior? Por otro lado, ¿cómo ha sido la participación de Colombia en el proceso de suramericanización?, ¿cuál es la posición de los Estados Unidos frente a la UNASUR?, ¿cuál es su influencia en la misma?, y finalmente, ¿cómo se vienen desarrollando las relaciones entre Colombia, los Estados Unidos y Brasil?

Planteamiento teórico

Brasil es la potencia regional de Suramérica y también es una potencia intermedia con ambiciones de gran potencia a nivel global. Por su parte, Colombia es una de las cuatro potencias secundarias (junto con Argentina, Chile y

* Master of Laws (LL.M.) *Recht der Europäischen Integration*, Universidad de Leipzig. Docente de Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Becario del DAAD y candidato a doctor del Instituto de Asuntos Internacionales de la Universidad de Hamburgo (Alemania). Correo electrónico: marioaaq@gmail.com.

Venezuela), con ambiciones de potencias intermedias, pero con un rol muy limitado a nivel global (Flemes, en este volumen). Ahora bien, potencia intermedia es una categoría que se le atribuye a Brasil, ya que se trata de un concepto usado en el campo de las relaciones internacionales para describir a aquellos Estados que no son una superpotencias pero que poseen influencia a nivel internacional. Del mismo modo, el liderazgo de una potencia intermedia es en esencia multilateral y busca crear consenso frente a determinados temas (Flemes, en este volumen).

Brasil es además una potencia regional ya que forma parte de una región geográfica delimitada, está dispuesta a asumir el liderazgo, muestra la cantidad necesaria de capacidades materiales e ideales para proyectar poder regional, y es alta altamente influyente respecto a los asuntos regionales (Flemes, en este volumen). Sin embargo, parecería que Brasil solo ejerce un liderazgo parcial en Suramérica, entre otras cosas, porque asumir el papel de líder de la integración, significa también asumir los costos que se originan de ello, pero es dudoso que Brasil esté preparado para eso (Birle y Gratius, 2010, p. 312). En este sentido, Brasilia no carga con una gran parte de los costos de la integración económica, como tampoco apoya a los miembros más pequeños con aportes a fondos estructurales y solo se muestra dispuesto a asumir los costos de la cooperación regional en determinados sectores de los cuales puede sacar provecho (Flemes, en este volumen).

En su posición, Brasil intenta no solo ser un actor regional, sino también global, de allí que existan en especial dos conceptos que impregnan su política exterior: *autonomía* y *universalismo*. Estos dos términos o corrientes, explican en parte la dirección y las estrategias de Brasil en el mundo (Vigenavi y Ramanzini, 2009, p. 6). Las dos corrientes comparten la creencia de que Brasil está determinado a obtener mayor poder internacional. De lo anterior se desprende que Brasil debe tener un mejor lugar en la escena internacional (Gómez, 2010, p. 153).

Los autonomistas perciben la integración y la cooperación con otros Estados de la región como un medio para acceder al mercado internacional y como un instrumento que podría mejorar la posición del país en las negociaciones internacionales (Gómez, 2010, p. 151). El concepto de la autonomía se refiere al permanente intento de conservar la capacidad de decidir y escoger en el sistema internacional (Vigenavi y Ramanzini, 2009, p. 6). Por su parte, el concepto del universalismo consiste en dirigir las relaciones de Brasil hacia todos los Estados. Aquí se entiende a Brasil como actor global (Gómez,

2010, p. 153). Con respecto al ámbito comercial, la idea del universalismo se materializa en el concepto *global trader* (Vigenavi y Ramanzini, 2009, p. 6).

Ahora bien, las potencias secundarias, como es el caso de Colombia poseen una posición sistemática dual: formulan sus estrategias de política exterior con la condición de inferioridad real, percibida y/o anticipada respecto a la potencia región, así como a la de superioridad respecto al resto de los Estados de la región (Flemes, en ese volumen). Sin embargo, en el caso de Colombia no es evidente la subordinación frente a Brasil a la hora de diseñar su política exterior, por el contrario priman los intereses colombianos con respecto a su relación con los Estados Unidos; un ejemplo de ello es la adopción del TLC, con lo cual claramente Colombia se aleja de la posición comercial brasileña frente a los Estados Unidos. Lo anterior, en virtud de que las potencias regionales secundarias, tal como la mayoría de los actores en el sistema internacional, tienen objetivos y opciones de política exterior más allá de sus relaciones con el actor hegemónico regional, lo que puede producir patrones de impugnación indirecta (Flemes, en este volumen).

Las potencias secundarias pueden responder a la pretensión de liderazgo de la potencia regional asumiendo un enfoque conflictivo, competitivo o cooperativo. El *soft balancing* es una opción estratégica para las relaciones de las potencias secundarias con la potencia regional, en regiones de bajos niveles de conflictos (como es el caso Suramérica), en el que la rivalidad es remplazada por patrones competitivos. De igual manera, una potencia secundaria también puede desplegar diferentes prácticas de *soft balancing* de tipo cooperativo hacia la potencia regional en diferentes arenas y políticas regionales (Flemes, 2012, en este volumen). Por consiguiente, se puede asegurar que las relaciones entre Brasil y Colombia se desarrollan en medio de competencia y cooperación. Por un lado, la competencia se expresa en el hecho de que Colombia no apoya las pretensiones de Brasil en el contexto internacional, ya que esto podría traer una mayor asimetría política en la región. Pero por otro lado, los Estados están listos para cooperar en aquellas materias donde los beneficios sean reales para las dos partes.

Categorización y funciones de la UNASUR

La UNASUR es una organización regional dotada de personalidad jurídica internacional, constituida por todos los Estados suramericanos a través del Tratado de Brasilia (TB. art. 1), el cual entró en vigencia el 11 de marzo de 2011. La UNASUR tiene como objeto construir (participativa y consensualmente)

un espacio de integración y unión en el ámbito cultural, social, económico y político (art. 2). Asimismo, la UNASUR le otorga prioridad a las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura y el medio ambiente (art. 2). Por lo tanto, se puede sostener que la UNASUR no representa una simple organización económica sino que se trata de un proceso de integración novedoso y multidimensional. La UNASUR es una organización de cooperación antes que una clásica organización de integración económica (Gómez, 2010, p. 160). Así mismo, la UNASUR es una organización de coordinación. En este sentido, el exministro Amorim destaca que la UNASUR es un importante proceso, que permitirá, por un lado, alcanzar coordinación en la región, y por otro, presentarse al mundo como una sola entidad (2009, p. 17).

El TB es una acuerdo programático para la integración, es decir que él por si solo no establece la integración, sino que contiene las directrices y principios sobre los cuales se debe edificar paulatinamente la unidad suramericana. Tanto el preámbulo del Tratado como el artículo 2, son claros al mencionar que el objetivo es *construir* la integración.

La UNASUR no es una organización supranacional, por el contrario es una mera organización intergubernamental, lo cual se desprende con claridad del Art. 12 Nr. 5 del Tratado, que dispone expresamente que los actos jurídicos emitidos por los órganos de la UNASUR deben ser incorporados en los ordenamientos jurídicos nacionales de acuerdo con los procedimientos internos de los Estados para tal fin. Es importante resaltar que el concepto “supranacionalidad” se deriva, sobre todo, del efecto directo, la aplicación directa y de la supremacía de las normas que emite la organización como también de la capacidad legislativa de sus órganos. Por consiguiente el núcleo de la supranacionalidad son las competencias cedidas a los órganos y la capacidad de estos para producir normas, que los Estados están obligados a cumplir de forma directa en sus territorios (Oppermann, 2009, p. 61; Schöbener, 2009, p. 227; Fuders, 2008, p. 85).

La introducción de la supranacionalidad en los procesos de integración en Suramérica, siempre ha sido restringida porque los Estados se rehusan a ceder parte de su soberanía a las organizaciones de integración. Ahora bien, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sí ha implementado la supranacionalidad, pues el derecho andino tiene aplicación directa. No obstante, se trata de una supranacionalidad en el papel, ya que el sistema jurídico de la CAN se caracteriza por su incumplimiento e ineffectuación (Arroyave, 2008). Por su parte, tanto en el marco de la MERCOSUR como de la UNASUR, los Estados se abstienen de ceder competencias soberanas, lo

cual refuerza la idea de que los países suramericanos le confieren mayor valor a la soberanía nacional que a tomar parte en instituciones multilaterales (Flemes, 2009, p. 1). En este sentido, cabe resaltar la opinión de Vargas Llosa, sobre que la integración latinoamericana solo ha llegado a ser algo real en la cultura. Sobre todo en el campo de la política y la economía los intentos para unificación siempre se han visto frenados por los reflejos nacionalistas, muy enraizados en el continente: es la razón por la cual todos los organismos concebidos para unir a la región nunca han prosperado (Vargas Llosa, 2008, p. 581). La anterior opinión, encuentra respaldo en Vieira, quien anota que existe una tradicional apatía de los Estados suramericanos por comprometerse con intereses comunitarios, ya que se impone el interés nacional. De allí que una de las razones de los avances limitados en la integración es el mantenimiento del criterio de frontera (Vieira, 2004, p. 103).

Por su parte, atendiendo a Moravcsik, el modelo del intergubernamentalismo sirve a las pretensiones de los Estados soberanos de propia conservación y de prelación en las relaciones internacionales (1991, p. 25). El intergubernamentalismo pone en el centro al Estado y su papel, el cual sigue siendo un punto de referencia obligatorio de los procesos internacionales (Pastrana 2005, p. 70). En este sentido, al interior de la Unión Europea se apela, en la actualidad, al intergubernamentalismo porque no desdeña el papel del Estado sino que lo hace piedra angular de la vida política en Europa y ayuda a los gobiernos nacionales a realizar sus tareas internas y externas (Mariscal, 2003, p. 204).

El intergubernamentalismo de la UNASUR también se expresa, claramente, en el artículo 6 del Tratado, el cual dispone que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de la UNASUR. Entonces, la organización está supeditada a voluntad de los gobiernos, con lo cual se repite el intergubernamentalismo del MERCOSUR, el cual no tiene la capacidad de obligar a los Estados miembros sin que medie la voluntad de los mismos, ya que todas las normas derivadas, por un lado, deben ser adoptadas en consenso y en presencia de todos los Estados miembros (Fuders, 2008, p. 145), y por otro lado, no gozan de aplicación directa. Por ende, los Estados del MERCOSUR disponen de un amplio margen de maniobra para cumplir con las obligaciones que les corresponden derivadas de los tratados (Ventura, 2005, p. 91). Esta situación, se repite en el marco de la UNASUR. Finalmente, se señala que la estructura intergubernamental de la UNASUR, como sucede también en el MERCOSUR, le garantiza a Brasil

un rango de autonomía frente a los demás Estados miembros y frente a las relaciones con otros Estados (Gómez, 2010, p. 160).

La UNASUR es en principio una organización compatible con el MERCOSUR y los demás esquemas de integración en la región. Sin embargo, Peña plantea el interrogante sobre la coexistencia de la UNASUR con los otros procesos de integración de la región, en particular con la eventual *superposición* del MERCOSUR (2009, p. 56). No obstante, la coexistencia parece asegurada, pues ambos procesos persiguen objetivos diferentes e incluso podrían ser proyectos complementarios. Mientras que el MERCOSUR es ante todo una organización económica¹ cuyo objetivo es establecer un Mercado Común, la UNASUR es una organización encaminada a propiciar el diálogo político. Así por ejemplo, los dos procesos son percibidos por Itamaraty como compatibles.

Por un lado, el MERCOSUR representa en núcleo fuerte, y por otro lado, la UNASUR encarna la cubierta (Pastrana, 2011, p. 14). Si se usara el modelo de la Unión Europea en la codificación de Maastricht (1992), sin perjuicio de todas las diferencias que se pueden encontrar, se podría decir que la UNASUR representaría la Unión Europea mientras que el MERCOSUR sería la Comunidad Económica, es decir, que son dos organizaciones (UNASUR-MERCOSUR) compatibles y complementarias.

Ahora bien, de acuerdo con los objetivos de la UNASUR (art. 2, TB), la organización tendría un papel multidimensional en áreas como integración económica, educación, políticas sociales, cultura, energía, infraestructura, desarrollo democrático. A continuación analizaremos el papel de la UNASUR, (a) para la integración económica, (b) para la solución de los conflictos y la seguridad, (c) la estabilidad democrática y (d) la infraestructura.

1. La UNASUR ofrece un excelente espacio para la realización de una zona de libre comercio suramericana (ZLCS) y su posterior desarrollo a niveles más profundos de integración. Ya desde el Preámbulo del Tratado se expresa *el entendimiento* de los países miembros que la integración se debe alcanzar a través de un proceso innovador que se sustente en todos los éxitos y experiencias tanto del MERCOSUR como de la CAN y de Chile, Surinam y

¹ No obstante, el MERCOSUR también ha dado pasos hacia la integración política, por ejemplo, con la adopción del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático (1998) y con el Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos (2005) (Grote, 2009, p. 21).

Guayana. Asimismo, se manifiesta que dicha integración económica debe ir más allá de una zona de libre comercio.

El anterior mandato se encuentra ya plasmado en la *Declaración de Cusco 2004*, con la cual se creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), que busca, por un lado, impulsar la profundización de la convergencia entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile (Surinam y Guayana se asociarían a este proceso) a través de la profundización de la zona de libre comercio, y por otro lado, impulsar la evolución de la zona de libre comercio a fases superiores de integración². Asimismo, en la Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América 2005, se decidió promover la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los Estados suramericanos y la elaboración de estudios que incluyan el objetivo de conformar gradualmente una ZLCS.³

La formación gradual de una ZLCS y su profundización son entonces importantes tareas de la UNASUR. En todo caso, dichas tareas parecerían en principio realizables, en especial una ZLCS, más si se tiene en cuenta que ya existen unos acuerdos de complementación económica entre la CAN y el MERCOSUR⁴. A lo anterior, hay que agregar que para la integración económica suramericana es de gran importancia en una eventual ampliación del MERCOSUR a partir de la adhesión de Venezuela y probablemente Colombia. Con la suspensión de Paraguay (de lo cual hablaremos más adelante) del MERCOSUR, Venezuela pudo superar el último escollo que impedía su plena membresía al bloque, y se convirtió en miembro pleno el 31 de julio de 2012. Antes de dicha suspensión se esperaba la ratificación del parlamento paraguayo, quien se negaba a permitir la entrada de Venezuela al MERCOSUR por considerar que en aquel país no se respetaba la democracia.

² Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Andina, Cusco 8 de diciembre de 2004.

³ Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. Primera reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de octubre de 2005.

⁴ La Comunidad Andina llegó a un Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR, en Montevideo, el 16 de diciembre de 2003.

Por otro lado, y de cara a la ampliación, Chile y Bolivia ya son miembros asociados del MERCOSUR. Asimismo, dos miembros del Grupo Andino, Bolivia y Perú, constituyeron Zonas de Libre Comercio con el MERCOSUR, por medio de los Acuerdo de Complementación económica N° 36, del 17 de diciembre de 1996 y N° 58, del 25 de agosto de 2003.

2. La UNASUR se ha convertido en un importante foro para la solución de conflictos regionales y para la seguridad, desplazando incluso a otras organizaciones como la OEA. Son ya varios los casos en los cuales la UNASUR ha intervenido para la resolución de diferencias. La intervención de la UNASUR en el conflicto del Pando, Bolivia, por medio de una cumbre extraordinaria en Santiago de Chile en 2008, fue prueba de ello.

La acción de la UNASUR como mediador también se evidenció en la solución de las diferencias entre Colombia y Venezuela, derivadas en especial del Acuerdo Militar entre Colombia y los Estados Unidos, que implicó movilización de tropas venezolanas hacia la frontera y amagos de guerra. El acuerdo militar contemplaba la posibilidad de establecer tropas estadounidenses en siete bases militares de Colombia. El Presidente Chávez declaró que tal acuerdo era muy peligroso para la región. Por su parte, el Presidente Uribe (2002-2010) defendió el acuerdo planteando, y aseguró que era un error asegurar que desde Colombia se pretendiera atacar a un país de la región.

A causa de la lentitud, ineeficacia y problemas de legitimidad de la OEA, fue la UNASUR la que sirvió de foro para el diálogo político en la región, derivado de los problemas entre Colombia y Venezuela por la firma de un Acuerdo Militar. El problema fue tratado por la UNASUR principalmente por pedido de Venezuela, y condujo a la Declaración de Bariloche de 2009, donde se expresa que Suramérica es zona de paz y que ninguna tropa extranjera puede atentar contra la soberanía e integridad de Estado alguno, en referencia al Acuerdo Militar. La participación en la solución del conflicto mostró a la UNASUR como una organización flexible y como un relativo y efectivo foro para la regulación de las cuestiones de la seguridad regional (Flemes, 2009, p. 6).

3. En el plano de la estabilidad democrática regional, UNASUR desempeña un papel importante. Tal situación se puede constatar en

la Declaración de la Moneda 2008, la cual expresa que los problemas de democracia dentro de un Estado suramericano incumben a todos los demás⁵. Los postulados democráticos se reforzaron con la adopción del Protocolo adicional al Tratado constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, realizado en noviembre de 2010, el cual dispone en su artículo 1 que el Protocolo se aplicaría en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

UNASUR tiene entonces un papel activo en el desarrollo y estabilidad de la democracia en la región. Así, la organización intervino con rapidez contra el aparente intento de golpe de Estado en Ecuador en noviembre de 2010 (Comini, 2010, p. 15). En dicha ocasión Colombia y Perú cerraron sus fronteras con Ecuador en apoyo al Presidente Correa, en caso de un eventual golpe de Estado. Por otro lado, el último problema para la democracia en la región lo constituye la destitución fulminante del Presidente Lugo por parte del parlamento paraguayo sin permitirle a aquel ejercer su derecho de defensa. Dichos sucesos, fueron percibidos por la UNASUR como una ruptura del orden democrático en Paraguay, y por lo tanto, se procedió a suspender a dicho país de participar en los órganos e instituciones de la Unión hasta que el Consejo revogue tal decisión⁶. Por lo demás, Paraguay también fue suspendido del MERCOSUR hasta abril de 2013, fecha en la que se celebran elecciones generales en el país. Por último, Paraguay elevó una pretensión de nulidad de la medida ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, pero la misma fue rechazada, pues el Tribunal estimó que resolver tal queja estaba por fuera de la órbita de sus atribuciones.

4. La infraestructura es uno de los puntos centrales de la UNASUR, por consiguiente dicha organización puede cumplir un papel importante para facilitar la interconexión física entre los países

⁵ Declaración de la Moneda. Reunión de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, reunidos en el Palacio de La Moneda, en Chile, el 15 de octubre de 2008.

⁶ Véase la Decisión 26/2012. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR, del 29 de julio de 2012.

suramericanos. Se debe resaltar que a través de la historia, el continente siempre ha estado desvertebrado e inconexo físicamente, a lo cual se suma que se han desarrollado compromisos de integración económica sin otorgarle la debida importancia y prioridad a su integración física (Vieira, 2004, p. 105). Sobre la precariedad física se pronunció el exministro Marco Aurelio García:

(...) faltan puentes, y aquí puentes no lo utilizo únicamente en sentido metafórico, sino también en sentido físico, carreteras hidrovías, conexiones energéticas, conexiones aéreas. Son famosas las historias de la gente que tiene que hacer viajes de Colombia a Brasil, y que deben irse a Miami para viajar después a São Paulo (García, 2004, p 23).

El desarrollo de la infraestructura física para la integración es entonces uno de los principales problemas que enfrenta la integración suramericana. Para buscar soluciones a dichas dificultades, en la primera reunión de presidentes de Suramérica se propuso y se adoptó la IIRSA, como anexo al Comunicado de Brasilia. La IIRSA consta de dos partes: (a) el marco programático del plan, y (b) los mecanismos para la puesta en marcha y seguimiento del plan. Finalmente, se espera que con la IIRSA mejore el intercambio suramericano de bienes y servicios, y que se puedan interconectar lugares remotos de la región⁷.

Del latinoamericanismo al suramericanismo para la construcción de la UNASUR

El latinoamericanismo tiene sus orígenes con el colombiano José María Torres Caicedo, quien en 1865 publicó el libro *Unión latinoamericana* (Arda, 1986, p. 162). Para Torres era fundamental diferenciar las dos Américas: una liderada por los Estados Unidos y la otra compuesta por los demás países de la región. De este modo, Torres escribió en 1875 que: “hay una América anglosajona, dinamarquesa, holandesa, etc., la hay española, francesa y portuguesa y a este grupo, ¿qué denominación científica aplicarle sino el de latina?”. Por otro lado, el latinoamericanismo buscaba hacer frente tanto a

⁷Véase: Anexo del Comunicado de Brasilia – Plan de Acción para la Integración de la infraestructura Regional en América del Sur. / Una Propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo.

la creciente hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio, como a las pretensiones de Europa. En este sentido, Torres expone en un ensayo de 1882 titulado *La América Anglosajona y la América Latina* que, “Congresos para la Unión Latinoamericana todos los que se quiera: la idea de la Unión será un hecho histórico; pero que esos Congresos tengan lugar en el territorio latinoamericano, a fin de buscar los medios de resistir, de unirnos y hacer frente a todos aquellos, europeos y americanos, que tengan la pretensión de subyugarnos” (Arda, 1986, p. 162).

El latinoamericanismo se diferencia del americanismo o hispanoamericanismo de la generación de los libertadores, ya que para la época de la independencia aún no se había introducido el concepto de América Latina o Latinoamérica. Fue solo hasta 1836 cuando el francés Michel Chevalier planteó que “las dos ramas latina y germana se han reproducido en el nuevo mundo. América del Sur es, como la Europa meridional, católica y latina. La América del Norte pertenece a una población protestante y anglosajona”. La anterior idea gana espacio con los años hasta que por fin se introduce el nombre compuesto América Latina, del cual después se deriva el adjetivo latinoamericano y sus variantes, así como el sustantivo latinoamericanismo (Arda, 1986, p. 161).

Ahora bien, sin duda el latinoamericanismo tiene parte de su origen en las ideas bolivarianas que propugnaban por la unidad de la América hispana a través de una creación de una confederación. La idea de una confederación de la América española no aparece con Bolívar, ya era un planteamiento que circulaba desde 1809, aunque sí fue él quien sintetizó y puso en práctica tal concepción (Grote, 2009, p. 7). Entre los primeros expositores de la idea de una confederación se encuentran los chilenos Juan Egaña y Juan Martínez de Rosas, el argentino Bernardo Monteagudo y el hondureño Cecilio del Valle (Stoetzer en Grote, 2009, p. 6). No obstante, la confederación no contemplaba la inclusión de Brasil, pues de acuerdo con Monteagudo la forma de gobierno brasileño no republicana impedía su participación en la confederación. Por su parte, Cecilio del Valle opinaba que solo lo que se llamaba América española podría formar parte de una federación futura (Grote, 2009, p. 6).

El sueño de crear una confederación quedó plasmada en la célebre Carta de Jamaica, en donde se expresa:

(...) es una grandiosa idea pretender formar de todo el nuevo mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo, ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión,

debería por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que han de formarse.

Asimismo, Bolívar expuso en el Congreso Anfictiónico de Panamá, en 1826, que dicha confederación debería desarrollar una política exterior, un parlamento y un sistema de defensa comunes (Frambes, 1989, p. 25). El deseo de la integración en este momento histórico se explica, en particular, por tres razones: el atractivo modelo federal de los Estados Unidos, el temor de un posible regreso de las potencias europeas y la conciencia de un destino común (Sberro y Becaria, 2002).

No obstante, la confederación planteada por Bolívar estaría conformada por la América hispana, con lo cual se excluía a Brasil (Sorj y Fausto, 2011, p. 34)⁸, ya que este país conservó la forma de gobierno monárquico o imperial hasta finales del siglo XIX y porque, además, se tenía la sospecha que la corte imperial de Brasil podría llegar a ser el aliado natural de la Santa Alianza (Grote, 2009, p. 8). En este sentido, es notorio que a pesar de que Brasil fue invitado al Congreso de Panamá, no nombró delegados para tal fin (Grote, 2009, p. 10) y al final no hizo parte de dicho evento. A lo anterior, hay que sumarle que la integración política y lingüística de la región, para la época de la independencia y antes de ella, se vio afectada por la rivalidad entre los potencias: españoles y portugueses (Grote, 2009, p. 4; Ferreira, 2011, p. 22). Finalmente, no se debe olvidar que Brasil, por tradición, no se consideraba como un Estado latinoamericano sino solo como un país *en Latinoamérica* (Hurrel, en Zilla 2009, p. 13).

Las ideas de Bolívar han influenciado desde siempre los intentos de una integración latinoamericana, por lo cual se puede sostener que el pensamiento bolivariano es una herencia común de toda la región (Hakanson, 2007, p. 231). Incluso el nombre de Bolívar y otros héroes de la independencia han sido invocados de manera reiterada en la construcción de la UNASUR⁹.

Sin embargo, se puede sostener que las ideas del bolivarianismo son insuficientes o si se quiere, estrechas, para fundamentar y explicar la integración regional de la UNASUR, en especial si se tiene en cuenta que Brasil es uno de los actores principales de la organización. Por lo demás, con la UNASUR no se busca establecer una confederación, como en la idea bolivariana, sino

⁸ Los autores exponen que: el proyecto de la Patria Grande es un mito que desde luego *excluye a Brasil* y no considera las diversas historias nacionales de la antigua América hispánica.

⁹ Por ejemplo, la Declaración de Cusco 2004 y en el preámbulo del Tratado de Brasilia.

una simple organización internacional. Por lo tanto, la UNASUR —y aquí está su gracia— representa un proceso de integración política sin precedentes entre la América hispana (una parte) y la América portuguesa, que marca un punto de quiebre en la historia política suramericana. Spektor señala, que el activismo regional brasileño en el corazón de Suramérica representa un gran —si no el mayor— giro en las relaciones internacionales de la región desde el final del ciclo militar de hace ya casi treinta años (2011, p. 162).

Por su parte, el latinoamericanismo, dada su dimensión geográfica, tampoco sirve como sustento inmediato de la construcción de la UNASUR, por lo cual es necesario recurrir al suramericanismo como modelo que fundamenta a la organización. Ante lo anterior, la primera pregunta es: ¿qué es el suramericanismo? En primera instancia, podemos decir que se trata de un proceso impulsado por Brasil, a partir de una aparente toma de autoconsciencia de la importancia de ejercer un liderazgo regional para lograr un estatus de potencia global y consolidarse como tal. A través del suramericanismo, Brasil pretende configurar una zona regional —Suramérica— libre de la influencia de otras potencias internacionales, en especial de los Estados Unidos.

El suramericanismo, que alcanza su mayor expresión en la UNASUR, es el resultado de un proceso de entendimiento de Brasil sobre su realidad regional, la importancia de la integración y sobre sus responsabilidades como potencia suramericana. Birle y Gratius exponen que Brasil no solo ha descubierto a Latinoamérica sino que ha comprobado, que él por si solo es un Estado latino o mejor aún, suramericano (2010, p. 309), lo cual es de gran importancia para la integración, ya que dicho país, por tradición, se mantuvo ajeno a la región. El presidente Cardoso indica, por ejemplo, que para la década de 1960, el tema de la integración en Brasil estaba más remoto que el planeta Marte¹⁰. Así las cosas, solo un paulatino proceso de aceptación de un propio destino geográfico, hizo posible que en la década de 1990 se estableciera el MERCOSUR (Zilla, 2011, p. 13).

Se puede ubicar los inicios del suramericanismo en el gobierno del Presidente Cardoso, aunque no se deben desconocer los anteriores intentos de integración con la región, como por ejemplo la propuesta de una Zona de Libre Comercio Latinoamericana, que aparece ya con Itamar Franco (Amorim, 2009, p. 12), asimismo, para el año 1991 se había firmado el MERCOSUR. No obstante, es Cardoso quien desempeña un papel muy importante en el

¹⁰ Véase: Conferencia Magistral del Presidente de Brasil, Doctor Fernando Henrique Cardoso: “Brasil y las perspectivas de la integración de América del Sur”, Lima, 22 de Julio de 1999.

acercamiento de Brasil a la idea de Suramérica y es quien toma el mayor paso para organizar la primera cumbre de los países suramericanos, de la cual surgió la IIRSA (Amorim, 2009, p. 13).

Los Gobiernos de Cardoso y Lula hicieron de Suramérica un punto central de su política exterior y apoyaron el proceso de integración regional en el marco de la hoy UNASUR (Birle y Gratus 2010, p. 298). Sin embargo, es desde 2003 cuando Lula mueve al país de una identidad latinoamericana a una —claramente definida— identidad suramericana (Zilla, 2011, p. 13; Spektor, 2011, p. 161). En este sentido, desde el comienzo de su administración, Lula se propuso dos metas: reforzar el MERCOSUR y resumir la idea de un proyecto sobre la integración de Suramérica como un todo (Amorim, 2009, p. 14).

Entre las características del proceso de suramericanización, se puede decir que: se trata de un modelo brasileño con matices románticos o idealistas, responde a una visión pragmática de Brasil para la integración económica, tiene un fundamento geográfico, y no se trata aún de una política de Estado sino mejor de una política de gobierno.

1. La visión romántica puede encontrarse por ejemplo en el Presidente Cardoso, quién expresó tener un cariño muy fuerte en la concepción de Suramérica. Para Cardoso lo fundamental es la integración de Suramérica, pues la realidad más cercana a Brasil es la realidad de esta región. Por otro lado, el idealismo se vería expresado en el deseo de crear una unidad que actúe de manera conjunta en la escena global. Se plantea la posibilidad de construir una Suramérica que sea bloque en el contexto global y que sea capaz de generar cooperación y concertación en la construcción de un orden internacional más justo y democrático, y en la búsqueda de soluciones duraderas para los problemas que comparte la región (Ferreira, 2011, p. 20).
2. A pesar de las buenas relaciones de Brasil con México y los países de Centroamérica y el Caribe, dichas regiones, desde la perspectiva brasileña, son áreas de influencia de los Estados Unidos, y por lo tanto, no son posibles socios de Brasil en sus esfuerzos de mejorar su estatus en el hemisferio y en el sistema internacional (Birle y Gratus, 2010, p. 310). En este sentido, el Ministro Amorim expresó que Brasil era consciente de que el gran objetivo es la integración latinoamericana y del Caribe como un todo, pero que la integración posible y funcional se ha podido llevar a cabo en Suramérica, ya

que la mayoría de los Estados centroamericanos, sino todos, junto con México estaban volcados hacia un proceso de apertura *vis á vis* con los Estados Unidos, y algunos estaban además negociando con la Unión Europea (Amorim, 2009, p. 19).

El pragmatismo en la idea de Suramérica se refleja en el deseo de Brasil de configurar un espacio político en el cual las relaciones sean directas, lo cual hace necesario que el contexto sea más limitado que el concepto de Latinoamérica. A raíz de la crisis financiera de la década de 1980 en Latinoamérica, Brasil buscó dejar de ser relacionado con México, en un contexto amplio de Latinoamérica, pues el rotulo de “América Latina” dificultaba las negociaciones con banqueros, oficinas del tesoro y líderes políticos estadounidenses, quienes tenían en su cabeza el desastre financiero latinoamericano; así tomó fuerza el argumento de que a Brasil le convenía distanciarse, en la medida de lo posible, de “América Latina” (Spektor, 2011, p. 166).

En este sentido, Rubens Barbosa señala la utilidad de la iniciativa así:

Tenemos que hacer política de nuestra geografía. América del Sur es nuestro “patio” y donde sucederá (ya está sucediendo) la expansión capitalista de las empresas brasileñas. Debemos ocupar ese espacio antes que otros (los Estados Unidos, México en el contexto del ALCA, y algunos países europeos y asiáticos) lo hagan (Spektor, 2011, p. 168).

Por otro lado, se destaca que el inicio de las negociaciones del ALCA originó el sentir de los países del MERCOSUR de que era necesario ir más allá de la mera liberalización comercial a la idea de una política comercial común y un arancel externo común (Amorim, 2009, p. 8). La presencia del ALCA puso la integración regional en el centro de las preocupaciones brasileñas y como quiera que Brasil se convirtiera en el principal polo de negociación con Washington, se fortaleció la posición de él en la región y le imprimió mayor fuerza a la política regional del país (Spektor, 2011, p. 164).

La aparición de la propuesta del ALCA también produjo que Brasil se diera a la tarea de impulsar la convergencia del MERCOSUR con la CAN. En su momento dicha integración fue de gran interés para Brasil, pues era del convencimiento de que la región

unida podría brindar mayores oportunidades en las negociaciones del ALCA. Lula manifestó: “nuestra prioridad en materia de integración es la América del Sur y estamos dispuestos a hacer lo que sea necesario para acelerar las negociaciones con la Comunidad Andina y sus miembros”.¹¹ Se agrega, que en una eventual convergencia de los procesos de integración suramericanos tendría como base el MERCOSUR, pues de acuerdo con Amorim, desde el punto de vista práctico, el núcleo de la integración suramericana es el MERCOSUR (2009, p. 11).

3. El Ministro Amorim expresó en 2010 que es preferible el concepto de Suramérica al de Latinoamérica, ya que Suramérica constituye una entidad geopolítica, que se diferente de México, Centroamérica y el Caribe por lo que pasa en esas latitudes (Zilla, 2011, p. 13). No obstante, cuando Brasil habla de consolidar una Suramérica integrada, no se está olvidando del objetivo de una Latinoamérica unida, está simplemente aprovechando las oportunidades concretas de integración que se presentan en función de las condiciones geográficas (Ferreira, 2011, p. 25). Así las cosas, se puede sostener que Suramericana es la región primaria de influencia de Brasil y la unidad geopolítica en la que se quiere consolidar.

En la idea de suramericanización y dentro de las políticas nacionales de Brasil, es de gran importancia la Amazonía. Brasil posee el 60 % de la selva amazónica y ha respondido ante algunos deseos de declararla patrimonio de la humanidad, que su soberanía no está en discusión y que la ejercerá incluso por la fuerza (Osava, en Herrera, 2010, p. 486). La identidad amazónica desempeña un papel central en el proceso de suramericanización. En este sentido, el presidente Cardoso sostuvo que es muy importante la creciente asimilación de la integración de Suramérica, enfatizando en el ámbito amazónico y en la integración física. Asimismo, señaló que Brasil tiene fronteras inmensas con los países andinos: somos amazónicos y esto es una realidad muy poderosa.

4. Ferreira opina que el reconocimiento de la relevancia de la integración suramericana no constituye patrimonio exclusivo de un partido o ideología, sino que es el fruto de la maduración de la propia

¹¹ Véase, Palabras del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ante el XIV Consejo Presidencial Andino / Quirama, Antioquia Colombia, 27 de julio de 2003.

identidad como nación cristalizadas en las políticas de Estado, ante todo en la diplomacia (Ferreira, 2011, p. 47). No obstante, es discutible que desde ya se pueda considerar el suramericanismo como una política de Estado, aún se trata de una política de gobierno, ya que la política hacia Suramérica no encuentra pleno respaldo al interior de Brasil (Flemes, en este volumen). En este sentido, la política exterior de Lula fue acusada de ideológica (Zilla, 2011, p. 31), dado que gran parte de la política exterior recayó en el mandatario y su partido PT. Por lo tanto, se señala que el final del consenso en la política exterior de Brasil, es en el fondo la innovación de la era Lula (Zilla, 2011, p. 32).

Uno de los rasgos característicos de la política exterior de Brasil consistía en su estabilidad y continuidad lo que permitió que se le llamara política de Estado. Sin embargo, en los últimos años, dicha tradición política estuvo bajo presión a partir de la aparición del presidencialismo (impulsado por Lula da Silva), del pluralismo y de la participación de los partidos, en especial el Partido de los Trabajadores (Zilla, 2011, p. 9). El presidencialismo de la era Lula se manifestó en el desplazamiento de las funciones del ministerio de asuntos exteriores hacia la figura del presidente (Zilla, 2011, p. 10). La erosión del monopolio de Itamaraty se trata del tipo y manera como se hace la política exterior del país. En este contexto, tuvo gran influencia el Partido de los Trabajadores (Zilla, 2011, p. 31).

Del conflicto latinoamericanismo-panamericanismo al nuevo escenario suramericanismo-panamericanismo

A finales del siglo XIX aparecen dos corrientes o posiciones opuestas y contradictorias sobre la política hemisférica: por un lado, el latinoamericanismo que se refiere a la necesidad y urgencia de la unidad de Latinoamérica ; y por otro lado, el panamericanismo, que concibe la región bajo la hegemonía de Estados Unidos (Frambes, 1989, p. 38). A partir de 1890 el viejo americanismo de cuño hispanoamericano, quedó definitivamente dividido en panamericanismo y latinoamericanismo, movimientos que desde entonces siguieron su propia —aunque no independiente— evolución (Arda, 1986, p. 166).

Como preámbulo del panamericanismo fungió el celebre discurso del presidente estadounidense James Monroe (1823), en el cual acuñó la frase “América para los americanos”. Estas palabras pasaron a la historia como

la doctrina Monroe (Frambes, 1989, p. 38). En el discurso se sostuvo que cualquier intervención de Europa en Latinoamérica sería considerado como un acto de agresión (Kahle, en Olivares, 2006, p. 22). Asimismo, se ubica el origen del panamericanismo en el Congreso de Panamá de 1826 (Ramos da Silva, 2002, p. 19). No obstante, los orígenes del panamericanismo datan de 1889 con la llamada Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington, desde octubre de 1889 a abril de 1890, que fue convocada por los Estados Unidos. Tal conferencia pasó rápidamente a denominarse Pan-América y se tiene como la fecha de inicio del panamericanismo (Arda, 1986, p. 158). Sin embargo, es solo con el establecimiento de la Unión Panamericana en 1910 y tiempo después con la creación de la OEA y con el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, que se refuerza y se organiza dicha corriente (Frambes, 1989, p. 3).

Según Arda, la motivación real e inmediata que engendró al panamericanismo fueron las perentorias necesidades comerciales de los Estados Unidos, cada vez más urgido de mercados exteriores seguros para los excedentes de su joven industria en expansión (1986, p. 159). En este sentido, el panamericanismo se ha valido de iniciativas como: la Operación Panamericana o la Alianza para el Progreso, las cuales le permiten un margen de maniobra considerable a los Estados Unidos para que lo utilice de acuerdo con sus propios fines políticos, es decir la lucha anticomunista de las décadas de 1950 a 1980 y después el fomento del libre comercio, sin que importen los intereses de los países latinoamericanos (Grote, 2009, p. 18).

La tensión entre el latinoamericanismo y el panamericanismo se hicieron evidentes con la aparición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dicha institución de las Naciones Unidas acoge, por primera vez, el latinoamericanismo en la denominación oficial de un organismo internacional (Arda, 1986, p. 166). La CEPAL brindó los primeros apoyos concretos a la integración latinoamericana entre 1951 y 1957, con un equipo de expertos que trabajó con técnicos de los países centroamericanos hasta lograr, a fines de esa década, la creación del Mercado Común Centroamericano (Vieira, 2004, p. 97). Es necesario resaltar, que algunos funcionarios estadounidenses no tuvieron una impresión positiva de la integración latinoamericana. El Gobierno estadounidense elevó reproches contra la CEPAL y su opinión fue que tal organización perjudicaba los intereses económicos americanos y presuntamente iba en contra de la OEA (Vieira, 2008, p. 97). En general, las ideas de la CEPAL fueron recibidas en los Estados Unidos con gran escepticismo, pues contradecían la posición de Washington

de instaurar un orden económico liberal fundamentado en el libre comercio de bienes y capitales, y el proteccionismo, el intervencionismo estatal e la industrialización no encajaban con este concepto (Fischer, 2009, p. 28).

Por otro lado, la tensión latinoamericanismo-panamericanismo también estuvo presente en las fallidas negociaciones del ALCA. Dicho acuerdo reflejaba el modelo estadounidense de integración económica del NAFTA, de hecho algunos lo entendieron como un NAFTA ampliado. El ALCA solo buscaba establecer una zona de libre comercio pero no el desarrollo de un proceso de integración regional institucional y tampoco contemplaba establecer fondos solidarios de ayuda para reducir las desigualdades entre los Estados parte (Van Klaveren, p. 60). El ALCA fue una manifestación de la tendencia que pareciera delinearse cada vez con mayor claridad en la política estadounidense: la aceptación del regionalismo como proceso complementario del multilateralismo (Granados, 1999, p. 10).

Se sostiene que los Estados Unidos buscaba con el ALCA reforzar y asegurar las reglas del neoliberalismo en las Américas (Phillips, 2003, p. 330). No obstante, la negociación y posterior firma del ALCA fracasó, sobre todo porque Brasil, y en parte Argentina, mostraron su desinterés en el acuerdo, ya que no era un modelo de integración económica, permitía la libre circulación de capitales pero no la libre circulación de personas, y no consideraba las graves asimetrías que yacían en su concepción (García, 2004, p. 27).

Ahora bien, con la aparición de la UNASUR, que encuentra su sustento, como se dijo, en las ideas del suramericanismo antes que en las del latinoamericanismo, se plantea un nuevo escenario posible de tensión suramericanismo-panamericanismo, que se diferencia del clásico conflicto latinoamericanismo-panamericanismo. Se podrían destacar dos elementos que marcan la diferencia: por un lado, el alcance regional del suramericanismo se reduce a la región del sur, por lo cual, se trata de una tensión entre el subcontinente frente a las ideas hemisféricas que encierra el panamericanismo; y por otro lado, el suramericanismo es un proceso de integración con claro liderazgo de Brasil en su pretensión de consolidarse como potencia regional.

Importancia del modelo de integración de la Unión Europea en la idea brasileña de integración

El modelo de integración de la Unión Europea es caracterizado tanto intergubernamental como supranacional (Keohane y Hoffmann, 1991, p. 16). Es, por un lado, intergubernamental porque el monopolio para la toma de

decisiones en el marco de la integración permanece en los gobiernos; y es supranacional, porque las decisiones que son adoptadas por las instituciones centrales de la organización, se derivan de las reglas de la mayoría cualificada y porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea controla el derecho de la integración (Keohane y Hoffmann, 1991, p. 16). Además, es supranacional porque el derecho de la Unión Europea tiene aplicación directa y preferente en el territorio de los Estados miembros. En conclusión, la Unión Europea ha sido desde el principio una mezcla de intergubernamentalismo y supranacionalidad, lo cual demuestra que las dos categorías no son opuestas, sino por el contrario, complementarias (Ventura, 2005, p. 136).

Existe consenso en señalar que la Unión Europea no encarna la configuración de un Estado, lo cual se refuerza con el hecho de que dicha organización no se rige por el principio de la atribución general, con lo cual se aleja de la configuración de una federación o de otra forma de Estado. Si bien es cierto que los Estados miembros han transferido soberanía a la Unión, esto no significa que hayan cedido sus competencias generales. El Art. 5 Nr.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) dispone que en materia de competencias opera el principio de atribución y en que en virtud de tal principio la Unión Europea actúa dentro de los límites y competencias que le otorgan los Estados y además se estipula que toda competencia no atribuida a la Unión en virtud de los tratados es del fuero exclusivo de los Estados miembros. El principio identifica a la Unión Europea como una organización internacional que se encarga de la cooperación de sus Estados miembros y contrario a lo que sucede en el caso de los Estados, la Unión Europea no dispone de la llamada “competencia-competencia” (*Kompetenz – Kompetenz*); es decir, de la capacidad para ampliar por sí sola sus competencias (Schmitt, en: Tomuschat, 2010, p. 259; Schmidt y Schünemann, 2009, p 181). O sea, que la Unión Europea no puede ampliar su campo de acción de manera unilateral como lo hace un Estado en virtud de sus facultades soberanas¹².

Es importante señalar que la cesión de soberanía y la introducción de la supranacionalidad; es decir, equipar a los órganos con competencias

¹² Sin embargo, en el marco de la Unión Europea se podría encontrar una *competencia-competencia* en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual autoriza al Parlamento y al Consejo para tomar medidas para la aproximación a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado común. Es decir que la Unión Europea puede adoptar medidas no contempladas en los tratados en busca de la construcción del mercado común. Es una competencia que obliga a los países a cumplir las disposiciones dirigidas a la aproximación.

legislativas y dotar a las normas de aplicación y efecto directo, no implica *per se* la desaparición del Estado y en cierto sentido tampoco una desmedida pérdida de soberanía. El caso de la Unión Europea es fehaciente en mostrar que la cesión de soberanía y la supranacionalidad no suprimen al Estado ni su papel relevante. Solo bastaría citar que los miembros de la Unión Europea, con la adopción del Tratado Modificadorio de Lisboa de 2007, no cedieron competencias constitucionales ni tareas de la soberanía estatal y los Estados permanecen como los “señores o amos de los Tratados” (*Herren der Verträge*) (Geiger, 2010, p. 29; Oppermann, 2009, p. 63).

Ahora bien, el modelo de la integración europea y principalmente la supranacionalidad no han calado en Brasil. Así, este país dejó clara su concepción de integración económica a través del MERCOSUR. De acuerdo con Brasilia, el MERCOSUR debe ser ante todo una creación *sui géneris* y no simplemente una copia del modelo europeo de integración. A lo anterior se suma que el fracaso de la CAN (otrora Pacto Andino) se explica por el modelo rígido que adoptó, el cual era una copia de la integración europea; por el otro lado, el éxito del MERCOSUR está en su flexibilidad institucional (Ventura, 2005, p. 19). En este sentido, la alternativa de la supranacionalidad nunca llegó a ser seriamente discutida en Brasil debido a la percepción de que ese compromiso tornaría a Brasil de rehén de una Argentina poco confiable y altamente inestable (Spektor, 2011, p. 163).

En materia de integración, Brasil ha buscado construir un modelo diferente al de unión Europea. La idea de que una profundización de los procesos de integración traigan consigo la pérdida de soberanía y autonomía, marcan desde siempre la posición de Brasil frente al MERCOSUR (Vigevaniy Ramanzini, 2009, p. 24). Así, se puede sostener que uno de los rasgos tradicionales de política exterior de Brasil es su posición de no propugnar por la creación de organizaciones supranacionales. En este sentido, los Estados en el marco del MERCOSUR, en especial Brasil, siempre se han opuesto a fortalecer la supranacionalidad de la integración regional. Por el contrario, se han decidido por la superación paulatina de las asimetrías económicas a través del consenso intergubernamental (Herdegen, 2009, p. 203).

Se debe indicar, que la estructura del MERCOSUR sirve evidentemente a los intereses de las élites brasileñas y de los grupos políticos, sociales, económicos y regionales. Este modelo de integración fue configurado para que Brasil pueda disfrutar de cierto margen de libertad tanto en la OMC como en las negociaciones con los Estados Unidos, Europa y el G-20 financiero y comercial. El modelo de integración del MERCOSUR le garantiza a Brasil cierta

independencia frente a las obligaciones que impondría una unión aduanera o un mercado común institucionalizado (Vigevani y Ramanzini, 2009, p. 3).

Desde el punto de vista constitucional, no está muy claro el tipo de integración que debería pretender y apoyar Brasil. Si bien la Constitución brasileña de 1988 aspira a la integración económica, política, social y cultural de los pueblos latinoamericanos (Art. 4, § 1), esta no contiene ninguna indicación sobre la intensidad de la posible integración, ni tampoco prevé la transferencia de competencias ni de jurisdicción (Ramos da Silva, 2002, p. 177; Fuders 2008, p. 137)¹³. En comparación con la Constitución de Colombia de 1991, el mandato de la Constitución brasileña resulta lúgido y demasiado general. La Carta Política Colombiana ha sido reconocida en el espacio de la integración latinoamericana como “innovadora y audaz” (Häberle, 2003, p. 25), pues explicita que se debe privilegiar la integración latinoamericana y del Caribe. Asimismo, prevé tanto la creación de órganos supranacionales, como la formación de una comunidad latinoamericana (Véase Preámbulo, art. 9 y 227)¹⁴.

Finalmente, sería deseable que Brasil asumiera un liderazgo regional similar al de Alemania en el marco europeo, aunque esto suena cada vez más imposible (Sorj y Fausto, 2011, p. 23), pues como se ha visto, Brasil no tiene un modelo de regionalismo como el alemán, con cesión de soberanía a cambio de anuencia de los vecinos (Spektor, 2011, p. 162).

Con el fin de entender más estos fenómenos, a continuación se realiza un breve acercamiento a la posición de Alemania en la Unión Europea, de acuerdo con la Ley Fundamental Alemana (*Grundgesetz*) y su respectiva interpretación por parte del Tribunal Federal Constitucional Alemán (TFCA).

La Constitución regula en los artículos 23 y 24 la participación de Alemania en la Unión Europea y/o en otras comunidades internacionales (Degenhart, 2019, p. 3). De acuerdo con el TFCA, el artículo 23 autoriza la participación de Alemania en una Unión Europea concebida como una

¹³ Por lo demás, Ramos da Silva señala que las Constituciones nacionales de los países miembros (originarios) del MERCOSUR no ofrecen una perspectiva para el nacimiento de un orden jurídico supranacional en el marco de MERCOSUR (2002, p. 177).

¹⁴ No obstante, la Corte Constitucional Colombiana señaló que la preferencia por la integración latinoamericana no significa que se cierre a la posibilidad de celebrar acuerdos comerciales con otros Estados del mundo. Por consiguiente no debe entenderse el mandato constitucional como una camisa de fuerza, por lo cual los acuerdos comerciales con países fuera de la región no son *per se* inconstitucionales. Véase: Sentencia C-464- 2006 y C-750-2008. Corte Constitucional Colombiana.

asociación de Estados soberanos (*Staatenverbund*)¹⁵, mas no concebida como un Estado o una Federación. Es decir, que si bien la República Federal (*Bundesrepublik*) puede ceder derechos soberanos a la Unión Europea, esto no significa que los funcionarios estén autorizados, constitucionalmente, para introducir a Alemania en la creación de una Federación de Estados europeos. En opinión del TFCA, no se puede construir una integración europea que no deje suficiente espacio a los Estados miembros para su propia configuración política y para que puedan realizar las relaciones de vida económicas, culturales y sociales. En conclusión, se puede seguir de la opinión de Geiger de que la *Grundgesetz* cierra la posibilidad de una inclusión alemana en un Estado federal europeo (2010, p. 29).

Influencia de Brasil en el diseño institucional de la UNASUR

La UNASUR tiene un sistema institucional propio y autónomo. De acuerdo con el artículo 4º del Tratado que le dio origen, los órganos de la UNASUR son: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Internacionales, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General. Asimismo, el artículo 5º, incluye al Consejo Energético de Suramérica como parte de la UNASUR, y otorga la posibilidad de convocar y conformar “nuevas instancias institucionales”. A partir de ello, se han creado, entre otros, el Consejo de Defensa; el Consejo de Salud; Consejo de Educación, Cultura, Ciencia e Innovación; y el Consejo de Lucha contra el Narcotráfico, entre otros.

El artículo 17 expresa que a través de un protocolo adicional se conformará un Parlamento Suramericano. Finalmente, con la UNASUR también se origina un derecho suramericano —desprovisto de supranacionalidad—, que de acuerdo con el artículo 11 tiene las siguientes fuentes: el Tratado

¹⁵ El término *verbundes* es definido por el TFCA así: el término abarca una estrecha y continua construcción de una asociación de Estados que permanecen soberanos y que en virtud de tratados fundamentales ejerce autoridad pública y cuyos actos jurídicos por si solos subordinan a las legislaciones de los Estados miembros y en el cual los pueblos, es decir los ciudadanos de los países miembros son los sujetos de la democrática legitimación (Traducido por Mario Arroyave). Original en alemán: *der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.*
Véase: Sentencia del TFCA, Nr. 1. Asunto: Tratado de Lisboa: BVerfG, 2BvB 2/08 del 30.6.2009

constitutivo de la UNASUR y los demás instrumentos adicionales; los acuerdos celebrados entre los Estados miembros sobre la base de los instrumentos de la UNASUR; las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; las resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Brasil ha tenido un peso significativo y determinante tanto en la creación, como en el diseño institucional de la UNASUR. Esta tiene una institucionalidad similar al MERCOSUR, que se caracteriza por el excesivo y restringido intergubernamentalismo, que se expresa en la ausencia de autonomía de la organización para la adopción de decisiones conjuntas, como también en la falta de una interpretación y aplicación uniforme de los tratados (Ventura, 2005, p. 137). Dicha estructura intergubernamental se desprende, en especial, de la política exterior brasileña, que como ya se dijo, no quiere perder autonomía frente a la política internacional y asuntos de la macroeconomía (Gómez 2010, p. 157). Por consiguiente, Brasil no apoya una profundización de la institucionalidad del MERCOSUR y es, por el contrario, el país que menos ha ratificado el derecho derivado del MERCOSUR (Flemes, 2009, p. 2; Zilla, 2011, p. 28).

La UNASUR requiere de una estructura sólida y eficaz que permita la consolidación y propicie avances en la integración. Si la UNASUR logra tener una estructura eficiente, la región podría convertirse en un punto de referencia en el marco de un sistema mundial multipolar (Serbin, 2009, p. 156). Sin embargo, los procesos subregionales de integración se han caracterizado porque los Estados no asumen compromiso de manera decidida y permanente, además con un marco jurídico e institucional muy débil (Rueda, 2009, p. 75). En este sentido, la UNASUR tampoco cuenta con un Tribunal de Justicia —al igual que MERCOSUR— que otorgue seguridad jurídica y garantice la aplicación uniforme de las normas integracionistas.

La ausencia de un tribunal en el marco del MERCOSUR es percibido como una carencia o defecto institucional de dicha organización (Arnaud, p. 30) Así, ante la falta de jurisdicción, el derecho del MERCOSUR no otorga las garantías y la seguridad necesarias para la profundización del proceso de integración (Herdegen, 2008, p. 204; Arnaud, p. 5). El tribunal desempeña un papel muy importante para la aplicación y el cumplimiento del derecho, a través de los procedimientos y sanciones. Por consiguiente, la falta del órgano jurisdiccional impide la efectiva implementación del derecho y el desarrollo de una jurisprudencia al interior de la UNASUR.

Por otro lado, una integración de carácter meramente intergubernamental adolecería de legitimación, ya que los actos jurídicos vinculantes que emanen de los órganos no tendrían suficiente peso ni representatividad que exigen la creación y aplicación de las normas en el marco de un sistema democrático. Sin embargo, la legitimidad democrática al interior de una organización de integración no es fácil de alcanzar, como se ha visto con la Unión Europea, que presenta problemas de déficit democrático, ya que muchas de la decisiones siguen en cabeza del Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, y la acción del Parlamento es aún reducida. Desde sus inicios, el 25 de octubre de 1979, el Parlamento siempre ha sido un permanente problema, pues la igualdad del derecho al voto ha sido aplicada solo de manera parcial, y además, los Estados pequeños envían proporcionalmente más representantes al Parlamento que los Estados grandes. Por último, los derechos de participación del Parlamento Europeo en el ámbito legislativo siguen siendo limitados, al carecer de iniciativa legislativa (Degenhart, 2009, p. 50).

De este modo, se requiere que en el marco de UNASUR se preste atención al desarrollo de la legitimidad del proceso de integración. Así, desempeña un papel muy importante el Parlamento Suramericano y la participación efectiva de los pueblos de los Estados miembros en la construcción del proyecto regional. El artículo 17 prevé la creación de un Parlamento Suramericano por medio de un protocolo adicional. Sin embargo, el órgano legislativo debe recibir competencias e iniciativa legislativa que hagan contrapeso al poder de los gobiernos de los Estados miembros y con ello romper la tradición de que la integración es un asunto exclusivo del ejecutivo.

Finalmente se destaca que la participación ciudadana es uno de los principios de la UNASUR, acorde con el artículo 18 del Tratado: la organización regional debe promover la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración. En este sentido, expone Ferreira, que para que la integración suramericana tenga futuro, es necesario involucrar a las sociedades, hacerlas partícipes de un cambio de mentalidad que ayude a dejar de ver al otro como una amenaza, y por el contrario, se reconozca el proceso de integración como favorable a los intereses y aspiraciones de los pueblos (Ferreira 2011, p. 24).

El papel de la UNASUR en la proyección de Brasil como actor regional y global

En el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) Brasil aumentó su conciencia sobre las relaciones internacionales, las cuales alcanzaron con su sucesor Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) un importante desarrollo (Zilla, 2011, p. 5). A partir de este ascenso de la política exterior de Brasil se puede catalogar al país suramericano como poder regional, potencia líder, potencia emergente o incluso *regional and global player* (Zilla, 2011, p. 5).

Al ser Brasil el Estado más grande de Latinoamérica, el quinto Estado más grande —en población y territorio— y ser la novena potencia economía del mundo —actualmente la sexta¹⁶—, su importancia va más allá de la misma Latinoamérica (Birle y Gratuix 2010, p. 297). Lo anterior significa, que Brasil podría, eventualmente, desechar la idea regional y realizar su ascenso global de manera solitaria. Por ejemplo, en pocas ocasiones ha empleado el MERCOSUR como medio de inserción internacional conjunta con los demás socios de la unión aduanera (Vigevani y Ramanzini, 2009, p. 11). En este sentido, mientras el MERCOSUR es considerado por Argentina la clave para la inserción del país en el mundo, en Brasil es percibido solo como una entre varias opciones (Birle y Gratuix 2010, p. 308).

Pero para Brasil las relaciones con Suramérica son de gran importancia, pues se trata de su región natural donde puede ejercer un liderazgo político y económico. Asimismo, se puede sostener que el ascenso de Brasil en el contexto global coincide —o va de la mano— con su apuesta por Suramérica y con su posicionamiento como potencia regional. Vale destacar que China se ha convertido en un importante mercado para Brasil y en un socio comercial con similares intereses en el marco de la OMC; sin embargo, las diferencias en el régimen político así como las distancias culturales —como también sucede con Rusia, otro miembro del BRICS—, dificultan que se convierta en un significativo socio político (Birle y Gratuix, 2010, p. 300).

La UNASUR le permite a Brasil consolidarse, en medio de un sistema multipolar, como potencia regional y global. Se podría decir que si Brasil quiere ser potencia global debe tener un área de influencia regional como

¹⁶De acuerdo con la clasificación del Centre for Economics and Business Research (CEBR), se sitúa para el año 2011 a Brasil como la sexta potencia económica mundial, un peldaño por encima de Reino Unido (7) y uno por debajo de Francia (5). Véase: <http://www.espanol.rfi.fr/americanas/20111227-brasil-es-la-sexta-potencia-mundial> Recuperado: 21.08.2012

lo tienen otras potencias: los Estados Unidos, Alemania, China o Rusia. Por eso la UNASUR representaría para Brasil un punto de partida para sus aspiraciones globales. Desde la óptica brasileña, la UNASUR contribuye, ante todo, a darle peso político y estratégico y en su posicionamiento en la región (Zilla, 2011, p. 14). Sin embargo, Brasil debe enfrentar grandes retos si quiere consolidarse como potencia regional, ya que Suramérica ha sido una región de tradicional influencia de la superpotencia estadounidense.

En el plano económico, la región suramericana es cada vez más importante para Brasil. Así, en su pretensión de convertirse en potencial comercial global, necesita de Suramérica; de hecho, las exportaciones de Brasil hacia los demás Estados suramericanos, para el año 2008, constituyeron el 20 % del total de las exportaciones (Amorim, 2009, p. 21). En la actualidad, destaca Ferreira, Suramérica absorbe el 18 % de las exportaciones brasileñas, las cuales son de alto valor agregado: más del 90 % son manufacturas, que representan empleos y mejores salarios para los brasileños (2011, p. 11). Del mismo modo, el crecimiento del comercio en los últimos años muestra el gran potencial de la región, pues el comercio entre sus Estados ha aumentado de forma extraordinaria (Amorim, 2009, p. 22); además, como mercado para las exportaciones brasileñas, la región resulta ser mayor que los Estados Unidos. Entre 2002 y 2008 las exportaciones en la región crecieron 412 %, y pasaron de 7.5 billones de dólares a 38.4 billones de dólares (Ferreira, 2011, 14).

Con la creación de la UNASUR, Brasil logró situar en su área geográfica inmediata las bases de su influencia regional, la cual va más allá de lo económico y lo político e incluso permea la esfera de la seguridad (Herrera, 2010, p. 484). La creación del CDS puede ser una estrategia de Brasil para limitar la acción de los Estados Unidos en la región y así consolidar y hacer valer su supremacía en Suramérica (Flemes, 2009, p. 6). Con la UNASUR, Brasil gana independencia y autonomía frente a los Estados Unidos, en lo que respecta a los asuntos suramericanos (Gómez, 2010, p. 162). Por lo tanto, con la organización se amplia el radio de acción de Brasil más allá del MERCOSUR y marca una esfera institucional y política de la cual los Estados Unidos están excluidos (Zilla, 2011, p. 14).

La UNASUR también es un foro para el acercamiento político de Brasil con los países de la región, sobre todo es valiosa para su aspiración de reformar la Carta de las Naciones Unidas en lo referente a los miembros del Consejo de Seguridad, para así hacerse con una silla permanente en dicho órgano. Ahora bien, países como Argentina y Colombia no apoyan tal pretensión brasileña, por lo cual Brasil tendrá que hacer concesiones que hagan

coincidir sus intereses con los de los demás países de la región (Betancourt, 2012, 668). Por lo demás, para que la UNASUR se asiente y se consolide, es necesario que los demás Estados suramericanos, y no solo Brasil, asuman el liderazgo al interior de la organización.

Relevancia de la participación activa de Colombia en la UNASUR

En primera instancia, es importante resaltar que Colombia, al haber sido presidida por el Libertador y haber formado parte de la Gran Colombia, tiene una carga —si se quiere una responsabilidad histórica— en el marco de la integración. Esta idea está plasmada en el preámbulo de la Constitución Colombiana, pues allí se dice que “el pueblo soberano declara su compromiso de impulsar la integración latinoamericana”, lo cual se complementa con el inciso 2, del artículo 9º, el cual determina que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración de Latinoamérica y del Caribe.

Así, Colombia está llamado a liderar el proceso de integración regional aunque no en el contexto reducido de Suramérica, entre otras razones, porque Colombia además de ser un país amazónico, posee una ubicación geográfica que lo vincula con el Atlántico, el Pacífico, el Caribe y Centroamérica, lo cual hace que sus prioridades y realidad geográfica sean diferentes a las de Brasil. Por lo tanto, Colombia debe tener una estrategia regional multilateral y globalizada no limitada solo a la alianza suramericana. Es necesario que tenga como meta conseguir una inserción internacional multilateral, en la lo cual, la UNASUR sería uno más —pero no por eso menos importante— de los diferentes procesos en los que Colombia debe participar; pues para el país también son muy importantes las relaciones con los Estados Unidos, Europa, Centroamérica y Asia.

Sin embargo, para Colombia es clave hacer parte y tener un papel activo en la UNASUR y en general en el proceso de suramericanización. Son varias las razones: en virtud de la precaria infraestructura colombiana, es importante su participación activa en la IIRSA (Vieira, 2010, p. 60); dada la relevancia que ha alcanzado UNASUR en la resolución de los conflictos regionales, dicha organización es un foro propicio y oportuno para resolver las diferencias políticas con los vecinos y así, por un lado, evitar “el peligroso e inconveniente distanciamiento regional” (Vieira, 2010, 60), y por otro, reforzar y profundizar las relaciones regionales.

La UNASUR es a la vez un marco político muy importante para Colombia en el marco del conflicto armado. Gracias a las acciones de Colombia y a la relativa neutralidad y poca intervención de Brasil en el conflicto colombiano, se ha evitado regionalizar el conflicto. Han sido varias las misivas de los grupos guerrilleros para llevar la discusión a un contexto regional, donde podrían tener un eventual apoyo de los llamados gobiernos de izquierda. No obstante, esta opción es inviable, en especial por la posición que ha asumido Brasil. Para Colombia es importante el apoyo de Brasil para bloquear las pretensiones de los alzados en armas de regionalizar el conflicto. Por otro lado, Colombia tiene la oportunidad, por medio de la UNASUR, de acercarse política y económicamente a Brasil, potencia emergente, única en condiciones de asegurar el entendimiento y la aceptación de las diferencias en el complejo entorno suramericano (Vieira, 2010, p. 59).

La UNASUR puede ser importante para Colombia desde el punto de vista comercial. Es cierto que los asuntos de la integración económica en la región pasan por la CAN, el MERCOSUR y por los múltiples tratados bilaterales y plurilaterales de integración; sin embargo, dado que la UNASUR debe impulsar la creación de una zona de libre comercio suramericana a través de la convergencia de la CAN y el MERCOSUR, sería a mediano plazo el marco jurídico para las relaciones comerciales regionales. Colombia, en el contexto de un MERCOSUR ampliado, podría hallar seguridad jurídica en las relaciones con otros países, en especial con Venezuela. Por último, la UNASUR le permite a Colombia desarrollar una conciencia de país suramericano y amazónico, lo que a su vez le facilitará ejercer junto con Brasil, una soberanía real sobre el Amazonas.

Percepción y relación de Colombia con el proceso de suramericanización

Como se expuso más arriba, el proceso de suramericanización es impulsado por Brasil y sus inicios datan de la presidencia de Cardoso (1995-2001). En este periodo el presidente de Colombia era Ernesto Samper y desde entonces han pasado por la Casa de Nariño: Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010) y el actual inquilino, Juan Manuel Santos (2010-). Sin embargo, el presente apartado analizará la posición que asumió el país en cabeza de Uribe y de Santos.

En el gobierno de Uribe, Colombia experimentó una relación traumática con el proceso de suramericanización, ya que Bogotá expresó su

falta de confianza con los propósitos reales de la creación de la UNASUR. Uribe mostró apatía ante la organización, al punto de que se negó a asistir en 2008 a la protocolización del nacimiento de la misma (Betancourt, 2012, p. 661). Ya desde la transformación de la CSN en la UNASUR, Uribe había calificado al organismo como políticamente débil, mientras no ofreciera una plataforma concreta de integración comercial, y además indicó que tal foro estaba sujeto al riesgo de convertirse en espacio para promover los intereses políticos e ideológicos de países que criticaban a los Estados Unidos y el Plan Colombia, como Venezuela y el mismo Brasil (Varas, en Pastrana, 2011b, p. 80).

Asimismo, Colombia no apoyó, en primera instancia, la creación del Consejo de Seguridad de la UNASUR, ya que discrepaba sobre algunos puntos de la propuesta y defendió la necesidad de un debate profundo sobre el tema, debido a los problemas de terrorismo y narcotráfico existentes en el país (Pereira, 2011, p. 82). Sin embargo, gracias a las conversaciones que mantuvieron Lula y Uribe, el Consejo fue instaurado en diciembre de 2008. No obstante, se puede decir que Uribe tuvo una postura negativa de la organización suramericana, ya que la asoció principalmente con Venezuela, con el ALBA y con la idea de “expulsar” a los Estados Unidos de la región. También consideraba que esta era una organización muy “blanda” con Chávez y sus posibles desmanes en el poder.

Para la inserción de Colombia en la UNASUR y su apoyo al desarrollo institucional fue de gran importancia el cambio de gobierno, la llegada de Santos le dio un nuevo impulso a la participación del país tanto en la UNASUR como en el MERCOSUR. Además, Santos expresó su voluntad de otorgarle preferencia a las relaciones de Colombia con Latinoamérica (Ramírez, 2009, p. 80). En el gobierno de Santos, los Estados Unidos siguen ocupando un lugar importante en la agenda exterior comercial y política, pero la posición gubernamental sugiere una preocupación creciente por diversificar las relaciones exteriores y situarse en los centros de gravedad de los procesos de integración (Pastrana, 2011b, p. 76). Por ende, Colombia ejerce, bajo el Gobierno del Santos, una política exterior multilateral que cambia la tradicional postura de mantener un unilateralismo con los Estados Unidos.

El Presidente colombiano ha declarado en diferentes escenarios que estamos en la década de América Latina, por lo cual se podría tratar de un cambio importante en las relaciones exteriores de Colombia. Incluso se puede constatar una transición en la tradición de la política exterior colombiana de la *résponce polum* a una doctrina de *neo respice similia* (mirar a los

semejantes), con la cual se persigue, sobre todo, la ampliación y una nueva construcción de las relaciones de Colombia con Latinoamérica (Pastrana, 2011a, p. 2). En este sentido, la región desempeñará un papel central en la nueva política exterior de Colombia, en donde las relaciones con esta se comienzan a desarrollar más por convicción que por obligación (Pastrana, 2011b, p. 85).¹⁷

No obstante, Betancourt estima que los cambios en la política exterior de Colombia son más coyunturales que estructurales (2012, p. 663), ya que el presidente Santos se beneficia de que Obama sea el presidente de los Estados Unidos, quien le dio un cambio a la política exterior, en contraste con lo que representó la mano dura de Bush. Por otro lado, no se debe olvidar que cualquier diversificación temática y geográfica está anclada al carácter presidencialista de la política exterior colombiana, “por lo que cualquier política puede modificarse al término de tres o cuatro años o siete, de acuerdo a las coyunturas, siendo posible retroceder de un periodo a otro a temas anteriores” (Kas, p. 23).

Finalmente, se debe resaltar que otros actores en las relaciones exteriores de Colombia, como es el caso de los empresarios, con algunas diferencias y reservas según el sector específico, parecen mirar con buenos ojos el modelo brasileño y el potencial comercial y de inversión bilateral, teniendo en cuenta, además, el gran tamaño de su mercado y de su demografía. Sin embargo, la ANDI expresó un sentimiento común entre los grupos económicos colombianos, y es la percepción de que Brasil aún no ejerce del todo el liderazgo que podría tener en la región (Pastrana, 2011b, p. 83).

La influencia de los Estados Unidos en las relaciones binacionales Colombia-Brasil y en la UNASUR

La política exterior de Colombia ha estado tradicionalmente ligada a los Estados Unidos, por lo cual se desarrollaron relaciones muy estrechas en asuntos económicos, políticos y militares, al punto que en la actualidad los Estados Unidos son el principal socio comercial de Colombia y aliado militar. Los Estados Unidos apoyan al Gobierno colombiano, en el marco del Plan Colombia, con armas y expertos (Flemes 2009, p. 3). Lo anterior explica por qué existe una cierta dependencia de Colombia frente a los Estados

¹⁷ En este sentido se destaca la firma de ocho acuerdos entre Colombia y Brasil con el objeto de intensificar la cooperación bilateral (Pastrana, 2011b, p. 87).

Unidos, que necesariamente influye en la posición de Colombia frente a su inserción internacional y regional.

En este sentido, las posiciones de Colombia al interior del Consejo de Seguridad de la ONU reflejan el deseo gubernamental de no chocar con las posiciones estratégicas de los Estados Unidos y de esta manera no afectar los intereses nacionales con ese país (Kas, p. 22). El país ha respaldado las posiciones adoptadas por los estadounidenses, como lo demuestra en las votaciones favorables para intervenir en Libia o el endurecimiento de las sanciones internacionales contra Siria, Irán y Sudán (Kas, p. 23) También se destaca que Colombia no apoya en el seno de las Naciones Unidas las demandas de Brasil para hacerse a un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad, como tampoco lograron ponerse de acuerdo sobre la manera como debía gestionarse la crisis en Libia (Flemes, 2012).

La posición de Colombia de no apoyar a Brasil para alcanzar un estatus de miembro permanente podría ser fruto de una impugnación estructural, al menos de manera implícita, de Colombia hacia Brasil, sustentada en el equilibrio de poder, donde la potencia secundaria —en este caso Colombia— intenta quebrantar el *status quo* de la distribución del poder y equilibrar así el poder regional (Flemes, 2012). Es importante tener en cuenta que un eventual ingreso de Brasil al Consejo de Seguridad como miembro permanente modificaría la distribución de poder en el subcontinente, Brasil se consolidaría entonces, ya no solo como potencia regional, sino también como potencia global. Por lo tanto, se podría decir que Colombia, frente a este tema, actúa sobre la base del *soft balancing* para equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder, intentando frustrar la realización de objetivos de la política exterior del actor más poderoso (Pape y Paul, en: Flemes, 2012).

Aproximación de Colombia a la UNASUR en función de su relación con los Estados Unidos

La aproximación de Colombia a la UNASUR fue en sus comienzos conflictiva, debido a la relación del país con los Estados Unidos. El gobierno de Uribe fue apático con el proyecto suramericano y prefirió, en casi todos los frentes, fortalecer sus relaciones con los estadounidenses. Se pueden destacar dos aspectos que muestran cómo se aproxima Colombia a la UNASUR en función de su relación con los Estados Unidos: la adopción del acuerdo militar entre los Estados Unidos y Colombia, y la adopción del TLC.

1. La firma de un acuerdo militar entre Colombia y los Estados Unidos produjo una fuerte polarización en la UNASUR e incluso fue uno de los motivos, al lado de la creciente tensión entre Bogotá y Caracas, para la creación del CDS. Colombia defendía el acuerdo como un instrumento de uso doméstico y exigía a la UNASUR y al CDS que examinara el armamentismo y conducta belicista de Venezuela. Por su parte Caracas y Quito buscaron la condena del acuerdo militar en el foro suramericano (Pastrana, 2011b, p. 78). La eventual celebración del acuerdo también produjo la reacción de Brasil, quien veía en el acuerdo una intromisión militar incómoda en Suramérica. No obstante, el acuerdo militar fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional colombiana el 17 de agosto de 2010, ya que no cumplía con todos los requisitos para ser incorporado en el ordenamiento jurídico nacional. Después de esta declaratoria de inconstitucionalidad, el Gobierno de Santos decidió aplazar de manera indefinida la presentación del acuerdo para los procedimientos propios de incorporación (Pastrana, 2011, p. 4), con lo cual Colombia volvió a ganar confianza entre los demás Estados suramericanos, en especial con Venezuela (Ramírez, 2009, p. 84).
2. El TLC pone a Colombia en la misma posición de dependencia económica de México y los países centroamericanos frente a los Estados Unidos. El TLC representa un gran obstáculo para la integración económica suramericana, ya que impide que el país participe en un eventual arancel externo, en la unión aduanera y en un posterior mercado común suramericano. Además, el TLC se efectúa entre Estados, lo cual reduce su capacidad negociadora que proviene de actuar en bloque (Cárdenas y Höwer, 2004, p. 12). El TLC es incompatible en varios apartados con el derecho andino, por lo cual representa un obstáculo en una eventual integración económica suramericana. No se entiende entonces cómo, por un lado, los Estados andinos buscan crear un mercado común con sus vecinos, pero por otro adoptan acuerdos comerciales con terceros Estados, los cuales contradicen las obligaciones regionales y por lo tanto dificultan cualquier opción de establecer dicho mercado (Vieira, 2008, p. 128).

Incidencia de las relaciones Brasil-Estados Unidos en la construcción de la UNASUR

Las relaciones entre Brasil y los Estados Unidos en el siglo XX pasaron por diferentes fases, desde alianzas hasta distanciamientos, pero nunca ha habido una abierta animadversión (Birley Gratius, 2010, p. 301); por el contrario, tradicionalmente la política de Brasil osciló entre una estrecha relación con los Estados Unidos y diferentes versiones de terciermundismo (Flemes, en este volumen). Ahora bien, en el transcurso de la década de 1990 el volumen del comercio bilateral se duplicó y la inversión directa de los Estados Unidos en Brasil se triplicó. Los presidentes Clinton (1993-2001) y Cardoso (1995-2002) trabajaron juntos en diferentes áreas, pero la agenda permaneció cargada de conflictos comerciales, lo cual, a la postre, produjo el fracaso de las negociaciones del ALCA (Birley y Gratius, 2010, p. 303).

A continuación, con la llegada al poder de George W. Bush (2001-2008) y el inicio de la guerra de Afganistán, la doctrina Bush y la invasión a Irak, se enfriaron las relaciones bilaterales, ya que Brasil se convirtió en un crítico de tales políticas. No obstante, las relaciones permanecieron amistosas aunque existieran profundas diferencias de opinión y de intereses (Birley Gratius, 2010, p. 304). En la actualidad, las relaciones entre Rousseff y Obama, más allá de los temas de fondo donde existe distanciamiento, fluyen de buena manera e incluso Rousseff busca mejorar las relaciones de Brasil con Washington (Zilla, 2011, p. 36).

Las relaciones entre los Estados Unidos y Brasil se enmarcan, en muchos temas, dentro del conflicto y la cooperación, al igual que sucede entre los Estados Unidos y otros actores como China, India, Japón, Rusia y varios países europeos (Hakim, 2011, p. 15). Sin lugar a dudas, Brasil ha ganado importancia como actor global en las dos últimas décadas, lo cual quedó en evidencia en Teherán, en mayo de 2010, cuando el presidente Lula da Silva anunció que él y su homólogo turco habían logrado persuadir a Irán de enviar parte de su programa de enriquecimiento de uranio al extranjero; una pretensión que no logró alcanzar los Estados Unidos ni las otras potencias mundiales. Sin embargo, esta intervención fue considerada por los Estados Unidos como una intromisión irresponsable e inútil de Brasil (Hakim, 2011, p. 14).

El ascenso de Brasil ha generado desacuerdos con los Estados Unidos y se plantea que es casi inevitable que los dos países choquen en el hemisferio y en el mundo, ya que ambos tienen interés en la política global y se preocupan por los problemas mundiales (Hakim, 2011, p. 15). En especial, se puede

destacar posturas divergentes de los dos países frente a determinados puntos, por ejemplo, Brasil se opuso, en unión con los demás países suramericanos, al acuerdo militar que daba acceso a siete bases en Colombia a los militares estadounidenses, esto irritó a Washington, pues quedaba claro que cualquier iniciativa militar en Suramérica requería desde ese momento la consulta y acuerdo previo con Brasil (Hakim, 2011, p. 15). Asimismo, otro tema que generó tensión, fue el golpe de Estado en Honduras contra Zelaya, y las diferentes postura de los dos países frente a Cuba (Hakim, 2011, p. 16).

Sin embargo, dentro de esa relación de conflicto y cooperación, es importante destacar que los Estados Unidos han expresado su apoyo para que Brasil lidere el desarrollo de una Suramérica más integrada tanto en el ámbito político como en el económico y también se ha mostrado a favor de la UNASUR, a pesar de que dicha organización —con una institucionalidad más fuerte— podría desplazar a la OEA y disminuir la influencia estadounidense en la región (Hakim, 2011, p. 16). Igualmente, las relaciones de cooperación entre los dos países, en cuestiones de energía —en especial biocombustibles—, se han convertido en un punto central de las relaciones bilaterales. Así, ambos países suscribieron en 2007 un Memorandum of Understanding para elevar la producción de etanol en el hemisferio occidental, establecer estándares globales en esta área, consolidar las capacidades de desarrollo e investigación, e intercambiar tecnología (Birle y Gratius, 2010, p. 304). Finalmente, ante los nuevos descubrimientos de petróleo en 2007, Brasil podría convertirse en un importante proveedor de petróleo para los Estados Unidos (Birle y Gratius, 2010, p. 304).

Brasil es el único país latinoamericano capaz de hacerle contrapeso político a los Estados Unidos en el hemisferio: casi la mitad de los latinoamericanos son brasileños, el país tiene más de un tercio del producto interno bruto regional, ocupa la mitad de la superficie de Latinoamérica y tiene por primera vez la posibilidad —en medio de la crisis financiera— de remplazar a los Estados Unidos como motor de crecimiento (Birle y Gratius, 2010, p. 298). A lo anterior se suma que Brasil, a diferencia de México, no hizo una alianza con los Estados Unidos, sino que hizo parte de la alianza sur-sur con otros poderes emergentes, como China, Rusia, India y Suráfrica. Por otro lado, Brasil tiene el empuje de contradecir a los países industrializados (Birle y Gratius, 2010, p. 300). En el periodo de Lula, el país hizo uso de las alianzas para impedir decisiones y resultados a escala internacional que no estuvieran de acuerdo con sus intereses. Creó, al interior de la OMC, el bloque comercial G-20 que fortaleció la posición de los países en desarrollo en las difíciles

negociaciones con los Estados industrializados. Además, Brasil influyó en gran medida en el fracaso de las negociaciones del pretendido ALCA (Birle y Gratius, 2010, p. 301).

A lo anterior, se suma que a partir de los atentados del 11-09 y con el inicio de la ocupación de Afganistán e Irak, Washington desvió su atención de la región latinoamericana, con excepción de la lucha contra el tráfico de drogas que llevó a la suscripción del fallido acuerdo de ayuda militar entre Estados Unidos y Colombia. Por lo demás, los intereses estadounidenses, tanto políticos como de defensa, no se encuentran en el territorio suramericano. Así las cosas, la falta de atención de Washington a la región le da a Brasil el espacio necesario para desarrollar y configurar su política exterior (Zilla, 2011, p. 8).

Conclusiones

1. La UNASUR es una organización regional con objetivos multidimensionales, que facilita la integración política entre los Estados suramericanos de una manera novedosa y sin precedentes en la historia política suramericana. Las funciones de la UNASUR son multidimensionales y se centran en puntos claves para Suramérica, como: infraestructura, energía, medio ambiente, democracia, seguridad, ciencia y educación, integración cultural y social. La UNASUR es una organización que rompe con la idea de propugnar por la integración por medio de la economía, como lo hacen el ALADI, la CAN y el MERCOSUR, entre otros. Esta postura permite poner los ojos en áreas fundamentales para el desarrollo de la región.
2. La UNASUR es una organización intergubernamental, en la cual el máximo poder está en manos de los gobiernos, por ello su diseño institucional es comparable con el del MERCOSUR y es apoyado y promovido por Brasil, quien ve en el intergubernamentalismo la estrategia para no perder autonomía y oportunidad en el contexto global. Ahora bien, el intergubernamentalismo es el modelo que permite que suceda la integración de la UNASUR, pues la región no está preparada —no existe ni voluntad ni capacidad política— para introducir la supranacionalidad; es decir, para ceder competencias legislativas a los órganos supranacionales y dotar el ordenamiento jurídico de aplicación y efecto directo. Sin embargo, la integración suramericana requiere de la introducción de algunos elementos de

supranacionalidad y un desarrollo adicional de la institucionalidad, por medio de la creación de un tribunal de justicia y el establecimiento de un parlamento con iniciativa legislativa y competencias de control político. Sin embargo, la integración supranacional no tiene muchas perspectivas dado que los Estados suramericanos perciben su soberanía, casi como absoluta, por lo cual están en contra de flexibilizarla y avanzar hacia el concepto de la soberanía compartida o de multinivel, para que sea posible transferir una parte de los derechos soberanos a las instituciones de la integración.

3. La UNASUR es la máxima expresión del llamado proceso de suramericanización, el cual es promovido, en primera instancia, por Brasil, quien es el llamado a liderar la difícil tarea de construir la integración suramericana. El suramericanismo que practica Brasil tendría elementos del romanticismo, el idealismo, el pragmatismo, geopolíticos y no representa una política de Estado sino una política de gobierno. La UNASUR rompe con la idea de Latinoamérica como referente geográfico de la integración para Brasil. Esto no representa o significa un antagonismo con la idea de Latinoamérica, pero si significa acentuar su propio marco regional y geopolítico inmediato. De este modo, la UNASUR genera una posible confrontación conceptual entre el suramericanismo y el panamericanismo, que tiene matices propios y que difiere del clásico antagonismo latinoamericanismo-panamericanismo.
4. La UNASUR representa un importante espacio de influencia de Brasil y responde a su estrategia de consolidarse como potencia regional y global. Existen elementos políticos y económicos que motivan el liderazgo de Brasil en el marco suramericano. Si Brasil pretende ser potencia global debe estar en la capacidad de ejercer un liderazgo en Suramérica y ser capaz de resolver los problemas regionales sin la intromisión de potencias externas, en especial de los Estados Unidos. En este sentido, la creación del CDS es una gran victoria política de Brasil, y le es útil para la configuración de su área de influencia y de seguridad sin involucrar a los estadounidenses. Desde el punto de vista comercial, la región adquiere relevancia, pues es un mercado con muchas potencialidades y es, en cierto sentido, el destino natural de las exportaciones brasileñas de valor agregado.

5. La participación activa y el ejercer liderazgo en la UNASUR es de gran importancia para Colombia, ya que puede obtener ganancias en múltiples áreas a partir de la ampliación y el fortalecimiento de la cooperación con Brasil en diferentes ámbitos. Por ejemplo, en materia comercial y de inversiones, Brasil puede convertirse en un gran socio para diversificar las relaciones comerciales del país. En materia política, la UNASUR y el acercamiento a Brasil tiene gran relevancia ante las tensiones políticas que se han vivido entre los países andinos, ya que este foro está en la capacidad de mediar cuando se presentan problemas políticos. La UNASUR es, en cierto modo, el espacio geográfico natural de Colombia dada su condición de Estado amazónico. Sin embargo, Colombia es, además, un país caribeño, conectado tanto con el Atlántico como con el Pacífico, por lo cual su estrategia de inserción internacional no se puede suscribir solo a un proceso de integración determinado, sino que debe mirar a todas las regiones a las que pertenece. Finalmente, la participación de Colombia en la UNASUR está condicionada por su relación con los Estados Unidos, lo cual le impide al país tomar posiciones en foros globales que contradigan a los estadounidenses. Así, su postura política irá en contravía en asuntos de interés para Brasil, como hacerse a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, en este caso en específico, Brasil no obtendrá el apoyo de Colombia, que seguirá votando en consonancia con los Estados Unidos.
6. Debido a que los Estados Unidos son una superpotencia con capacidad de influencia global, no sorprende que también pueda tener efectos en la integración de la UNASUR. En primera instancia, las relaciones de Brasil con los Estados Unidos siguen siendo cercanas y los estadounidenses apoyan al proyecto de la UNASUR, sobre todo porque están muy ocupado en el Medio Oriente y le resulta conveniente que Brasil asuma el liderazgo en la región y tenga la capacidad de proporcionar estabilidad. Ahora bien, en materia económica, los Estados Unidos son un importante socio comercial para varios países suramericanos, lo cual se refuerza con los TLC de Colombia, Perú, Venezuela; por ende, la integración económica suramericana se encuentra condicionada, pues dichos TLC impiden, ante todo, establecer una unión aduanera y un arancel externo común.

Recomendaciones

Debido a que la postura de Brasil frente a la UNASUR es decisiva para el eventual éxito de la integración suramericana, se le recomienda a este país evaluar las posibles ganancias que puede obtener introduciendo algunos elementos supranacionales a la integración y con ello cambiar la tradicional posición de rechazo a ceder derechos legislativos a la organización de integración; aunque como se indicó, Brasil prefiere apoyar la institucionalidad intergubernamental, pues considera que la supranacionalidad afecta su soberanía y autonomía. Sin embargo, la transmisión de una parte de la soberanía no implica que los Estados pierdan su poder de monopolio, ya que los mismos permanecen, como siempre, soberanos.

Se recomienda a Colombia continuar con un papel activo en el seno de la UNASUR y en especial continuar estrechando su relación con Brasil, quien es un aliado político y comercial de gran importancia para el país. Si se tiene en cuenta la emergencia paulatina de un orden multipolar, en el cual Brasil desempeña un papel central, resulta relevante ampliar las relaciones con los brasileños. Los beneficios para Colombia de un acercamiento con Brasil se materializarán en el ámbito social, cultural, ambiental, en la educación, la ciencia y la tecnología, entre otros.

Referencias

- Ardaio, A. (1986). Panamericanismo y latinoamericanismo. En Zea, L. (Ed.). *América Latina y sus ideas*. México: Siglo XXI.
- Amorim, C. (2009). South American Integration. *Diplomacy, Strategy & Politics*, 10, pp. 5-25.
- Arnau, L. Ordenamiento jurídico básico para la constitución de la zona de libre comercio de Sudamérica. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz. Recuperado de www.comunidadandina.org/bda/docs/BD-INT-0007.pdf.
- Arroyave, M. (2008). Ineficacia crónica del derecho andino: uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones. *Papel Político*, 13 (1).
- Betancourt, R. (2012). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (659-673). Bogotá: Kas.
- Birle, P. y Gratius, S. (2010). *Außenpolitik*. En Costa, K., Nitschack y Sangmeister (Eds.). *Brasilien heute, Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur*. (2 ed). Fráncfort: Vervuert Verlag.
- Cárdenas, M. y Höwer, M. (2004). La Comunidad Andina: Ventajas y Obstáculos respecto al libre Comercio y la Seguridad Humana. *El Futuro de la Integración Andina*. Bogotá: FESCOL.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales. *Revista Nueva Sociedad*, 230.
- Degenhart, C. (2009). *Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht mit Beziügen zum Europarecht*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Ferreira, A. (2011). *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Fischer, T. (2009) Las iniciativas de integración en la segunda mitad del siglo XX. En Bogdandy, Landa, Morales (Eds.) *¿Integración suramericana a través del derecho? un análisis interdisciplinario y multifocal*. (pp. 23-33). Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Flemes, D. (2009). Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahren UNASUR und ALBA. *German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateiname-rika Studien*, 12.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Kas.

- Frambes, A. (1989). *Der Andenpakt, Wandlungen eines Integrationsprozesses*. Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.
- Fuders, F. (2008). *Die Wirtschaftsverfassung des MERCOSUR, eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des Recht der Europäischen Union*. Berlín: Duncker & Humblot.
- García, M. (2004). *Nueva Política y Dimensión Sudamericana. En: Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y al MERCOSUR*. Bogotá: Observatorio Andino de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Geiger, R. (2010). *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht* (5 ed). Múnich: C.H. Beck.
- Gómez, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and MERCOSUR. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53.
- Granados, J. (1999). *El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe INTAL.
- Grote, R. (2009). Los esfuerzos integradores en el contexto histórico suramericano. En Bogdandy, Landa, Morales (Eds.) *¿Integración suramericana a través del derecho? un análisis interdisciplinario y multifocal*. (pp. 3-22). Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Häberle, P. (2003). *De la Soberanía al Derecho Constitucional Común: Palabras clave para un diálogo Europeo Latinoamericano*. México D.F. Universidad Autónoma de México.
- Hakanson, C. (2007). El ejemplo Institucional de la Unión Europea, los retos políticos institucionales en los procesos de integración. *Revista Oasis*, 012, pp. 299-315.
- Hakim, P (2011) *¿Por qué Estados Unidos y Brasil no tienen una buena relación?* *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11 (1), pp. 14-21
- Herdegen, M. (2009). *Internationales Wirtschaftsrecht* (8 ed.). Múnich: C.H. Beck.
- Herrera, B. (2010). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano. En Pastrana, Jost y Márquez (Eds.). *Más allá de la Seguridad Democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 482-490). Bogotá: Kas.
- KAS paper 15. (2012) *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Keohane, R. y Hoffmann, S. (1991). *The New European Community: decisionmaking and institutional change*. Boulder: Westview Press.
- Moravcsik A. (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45 (1).

- Olivares, J. (2006). *Das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH als Vorbild des MER-COSUR*. Baden: Nomos.
- Oppermann, T. (2009). *Europarecht* (4. ed.). Munich: C.H. Beck.
- Pastrana, E. (2005). Extinción o reinvenCIÓN del Estado Nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 12. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías: Políticas de la integración europea*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Pastrana, E. (2011a). *La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos*. Recuperado de <http://www.semana.com/noticias-nacion/securitizacion-uribe-diversificacion-santos/155092.aspx>
- Pastrana, E. (2011b). Evolución y Perspectivas de las Relaciones entre Colombia y Brasil. En Sorj B. y Fausto S. (Coords.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. (pp. 77-116). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Pereira, C. (2011). *América del Sur: el surgimiento de un actor global*. Madrid: Plazas Valdés Editores.
- Phillips, N. (2003). Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas. *International Affairs* 79 (2).
- Ramírez, S. (2009). El Giro de la Política Exterior Colombiana. *Nueva Sociedad*, 219.
- Ramos da Silva, E. (2002). *Rechtsangleichung im Mercosul: Perspektiven für das Niederlassungsrecht von Gesellschaften anhand von Erfahrungen in der Europäischen Union*. Baden: Nomos.
- Rueda, F (2009). ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La Integración Económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Nueva Sociedad*, 219.
- Sberro, S. y Bacaria, J. (2002). La Integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense. *Foreign Affairs* (en español), pp. 52-66.
- Schmidt, S. y Schünemann, W. (2009). *Europäische Union – Eine Einführung*. Baden: Nomos.
- Schöbener, B. (2009). *Allgemeine Staatslehre*. Múnich: C.H. Beck.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo Multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219.
- Sorj, B. y Fausto, S. (2011). El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas. En Sorj, B. y Fausto, S. (Coords.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. (pp. 5-34). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En Sorj, B. y Fausto, S. (Coords.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 161-189). Buenos Aires: Plataforma Democrática.

- Tomuschat, C (2010). Lisbon – Terminal of the European Integration Process? The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009. *ZaöRV*. Múnich, Max – Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Van Klaveren, A. Multilateralismo y Regionalismo una convergencia necesaria. *El futuro del libre comercio en el continente americano*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/143/6.pdf>
- Vargas, M. (2008) *América Latina: unidad y dispersión*, en: *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- Ventura, D. (2005). *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vieira, E. (2004). *La Integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una comunidad Latinoamericana o sudamericana en el año 2010*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieira, E. (2008). *Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana - Convenio Andrés Bello.
- Vieira, E. (2010). Los desafíos para la integración de Colombia en el sistema internacional. En Pastrana, Jost y Márquez (Eds.). *Más allá de la Seguridad Democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 55-68). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vigevani, T. Ramanzini Jr, H. (2009). As Influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional. *Nueva Sociedad* 219.
- Zilla, C. (2011) *Brasilianische Außenpolitik – Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmas Optionen*. Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

Brasil y Colombia: vecinos otrora distantes descubren el potencial de su relación

.....
*Alessandro Candeas**

Introducción

Históricamente, para Brasil y Colombia sus relaciones nunca fueron prioritarias. Sin embargo, eso está cambiando con rapidez y es necesario estudiar sus importantes implicaciones geopolíticas y económicas¹.

El objetivo de este capítulo es describir las motivaciones, intereses y perspectivas del fortalecimiento de las relaciones entre Colombia y Brasil, a partir de la perspectiva de este último. En cuanto al método de abordaje, aunque la diplomacia brasileña pueda ser mejor comprendida desde el neorrealismo, y las corrientes de la interdependencia compleja y el constructivismo —además de la crítica al liberalismo—, este texto no pretende abordar el tema desde una perspectiva teórica, sino que se concentra en la agenda empírica de las Cancillerías. Su mirada es más descriptiva que analítica, aclarada por la retórica diplomática².

* Diplomático de carrera, actualmente Ministro Consejero de la Embajada de Brasil en Bogotá. Las opiniones expresadas son de responsabilidad del autor y no involucran la posición del Gobierno brasileño.

¹ La escasez de bibliografía sobre las relaciones colombo-brasileñas es una de las pruebas de la falta de interés recíproco hasta ahora. Eso tiende a cambiar con el crecimiento de los flujos y programas académicos.

² Esa opción metodológica se justifica porque la política externa brasileña no se adhiere a ismos, esquemas teóricos rígidos o cánones mentales que limiten las posibilidades de una mayor autonomía. Su diplomacia es el ejercicio profesional del *bom senso* (juicio correcto, razón), con inteligencia política y visión estratégica de largo plazo, y combina de forma pragmática la ética, la

Tradicionalmente, el interés de Brasil estaba en el Cono Sur, Europa y los Estados Unidos, mientras Colombia miraba hacia los Estados Unidos y su vecindario inmediato. Aunque vecinos, los dos países mantenían una relación distante, cordial, sin fricciones, pero sin explorar grandes intereses comunes.

La relación se ajustaba a la imagen clásica de países que se daban la espalda entre sí: la frontera, con pocos habitantes, tenía escaso dinamismo; el comercio los flujos migratorios, y las inversiones estaban muy por debajo de su potencial. La relación bilateral carecía de densidad y a veces estaba condicionada o mediada por triangulaciones que tenían como terceros actores a los Estados Unidos o Venezuela.

Pero, como ya señalamos, ese escenario está cambiando, y de forma muy rápida. En los últimos años, las dos sociedades y gobiernos descubrieron el potencial de su relación bilateral, de la cual se derivaría prosperidad y estabilidad regional. La construcción de una nueva densidad política, económica y estratégica bilateral es el resultado de la toma de conciencia de que Suramérica es un factor imprescindible para la consecución de los

responsabilidad y los principios, con la siempre cambiante realidad del poder mundial. El intento por estereotiparla por medio de teorías o fórmulas listas para consumo académico (positivas, como las ya mencionadas, o negativas, como el imperialismo o la hegemonía) agota su poder explicativo de manera insatisfactoria, pues no captura la complejidad de los procesos político-culturales ni de los mecanismos institucionales de formulación y ejecución de su diplomacia. En ese sentido: (a) el realismo brasileño se centra en el interés nacional de construir y potenciar todos los recursos de poder (económico, político, militar, tecnológico) para su desarrollo. (b) El interés de ascender a niveles más altos de poder internacional no implica competir con sus vecinos desde la lógica de *zero sum game* —al contrario, Brasil defiende los *win-win games*, pues no cree que su potencial deba explotarse a expensas de otros—, pero tiene claro que el ambiente de redistribución de poder en la escala global juega a favor de los países emergentes, de ahí su deseo porque la agenda mundial no sea dictada por los países más fuertes (“si no estás en la mesa, estás en el cardapio”). (c) Su pragmatismo no se puede confundir con oportunismo de corto plazo, pues se centra en la búsqueda de oportunidades con una visión histórica, nutrida por la experiencia de una diplomacia institucionalizada y con prestigio dentro y fuera del país. (d) Su política externa es la proyección cultural del carácter de su pueblo, que nutre valores de solidaridad característicos de la lucha contra el subdesarrollo, lo que se traduce en el rechazo a los comportamientos de las grandes potencias (imperialismo, hegemonía, unilateralismo, equilibrio de poder, neocolonialismo, intervención en asuntos internos) y apoyo a las causas de los países pobres. (e) Brasil tiene conciencia de su capacidad de liderazgo, lo que no implica en lo absoluto un supuesto destino manifiesto de perfil salvacionista arrogante y autorreferenciado. (f) Brasil defiende la construcción multilateral (no individual) de poder, con el manejo colectivo y consensual del mismo poder, para crear un liderazgo compartido (esta es la lógica detrás del MERCOSUR, la UNASUR, el BRICS y el G-20).

intereses nacionales y la solución de problemas que son importantes para ambos países³.

De hecho, hay una nueva perspectiva que se viene construyendo desde hace dos décadas, aunque a veces es poco reconocida por la prensa y la sociedad. Desde la década de 1990 las relaciones suramericanas buscan sistemáticamente una mayor autonomía, rompiendo con la tendencia tradicional de reaccionar a —o tomar como referencia— los intereses de potencias extrarregionales.

Desde la perspectiva brasileña, el proceso inició con la redemocratización en la década de 1980, cuando su sociedad hizo hincapié en el deseo de lograr la integración latinoamericana (lo que quedó plasmado en la Constitución de 1988⁴). A nivel bilateral, esa directriz se llevó a cabo con la creación de una fuerte relación entre Brasil y Argentina; posteriormente se intensificaron los lazos con Uruguay y Paraguay; y luego con Chile y Bolivia. Pero la suma de relaciones bilaterales no era suficiente para construir un régimen político y económico sostenible para la región, había que fortalecerlo con nuevos mecanismos intergubernamentales de integración.

Ese proceso se inició con el MERCOSUR y se profundiza con la UNASUR; bloques que siguen consolidándose, aunque con las dificultades que ya se conocen. A pesar de las críticas al ritmo lento, los procedimientos o casos puntuales, no hay voces o grupos activos y movilizados que rechacen esos mecanismos de manera sistemática, creíble y eficaz. Al contrario, se consolida la convicción de que los países de la región se benefician de esos foros, puesto que tienen funciones importantes para los intereses nacionales respectivos en temas económicos, de seguridad, de interconexión física y energética y de estabilidad política y democrática.

La afirmación de las relaciones suramericanas tuvo lugar de manera paralela al rechazo del proyecto del ALCA⁵. Frente al impasse que hizo in-

³ Por supuesto, los antecedentes históricos de esa mentalidad tienen sus raíces en las visiones estratégicas de Simón Bolívar y San Martín; y en el último medio siglo, en los mecanismos de apertura comercial en al marco de asociaciones o bloques como el ALALC, el ALADI y la CAN, además del Tratado de Cooperación Amazónica.

⁴ El artículo 4º de la Constitución de 1988 establece que la República buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de Latinoamérica, con miras a la formación de una comunidad de naciones.

⁵ La idea del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue propuesta en la Cumbre de las Américas de Miami, en 1994, y dividió las opiniones entre los países de la región. Más adelante se tratará la posición del Brasil en este tema y otras negociaciones comerciales.

viable la apertura comercial panamericana, varios países —incluyendo a Colombia— negociaron por separado sus TLC con los Estados Unidos.

La creación de la UNASUR coincide con el nuevo énfasis que le da Brasil a su relación con los países de la parte septentrional de Suramérica, una vez consolidada la integración en el Cono Sur, a través del MERCOSUR. En un primer momento, las relaciones se estrecharon con Venezuela (en el periodo del Presidente Lula da Silva, de 2003 a 2010), el cual acaba de ingresar de forma plena al MERCOSUR, y ahora se intensifican con Colombia.

El momento actual de “descubrimiento” recíproco entre Brasil y Colombia se ubica entonces en el contexto de construcción de un concierto regional más amplio, con atención —sin precedente histórico— en los países septentrionales de Suramérica. Las relaciones tardaron un poco para empezar a tomar cuerpo por algunos recelos que se probaron inconsistentes. Brasil era visto como un país que inclinaba hacia el bolivarianismo, y el proyecto de la UNASUR era visto con desconfianza, como una entidad antiestadounidense, casi una emanación del ALBA. Sin embargo, el Presidente Juan Manuel Santos reconoció que a pesar de haber mirado con escepticismo la UNASUR, su percepción inicial estaba equivocada; en ese sentido, señaló la importancia de la Organización para el continente y su vocación para acoger la diversidad política⁶.

Del lado colombiano, la política externa de las últimas décadas estuvo fuertemente condicionada por el conflicto interno, el narcotráfico y las necesidades de seguridad. Cuando su diplomacia dejó de enfocarse de manera exclusiva en esos temas, durante la gestión del Presidente Juan Manuel Santos, se abrieron nuevas posibilidades de protagonismo diplomático, cooperación e intercambio con otros socios, primero de Suramérica, y luego de otros continentes⁷. Ir más allá de una agenda centrada únicamente en la seguridad, permitió ampliar los temas de discusión y la capacidad de

⁶Durante la ceremonia de traspaso de la Secretaría General de la UNASUR de María Emma Mejía a Alí Rodríguez (Bogotá, 11/6/2012), el presidente Santos reconoció que era uno de los que “miraban con escepticismo” la nueva entidad. “¿Para qué otra organización que podría generar más problemas que beneficios? (...). Mi percepción inicial era equivocada”, señaló. “Esta organización cada vez toma más cuerpo, avanza dentro de la diversidad” (véase Agencia EFE, 2012).

⁷Ejemplo de eso es el interés de la Cancillería colombiana en estrechar los lazos con los países del grupo CIVETS. (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). El acrónimo fue creado por Robert Ward, director del “Economist Intelligence Unit”, y posteriormente empleado por el HSBC, para referirse a un nuevo grupo de países emergentes.

influencia y liderazgo de Colombia, no solo en el ámbito regional, sino también en algunos temas a nivel global.

Colombia convirtió en prioridad sus relaciones con Suramérica, lo cual convergió con los intereses brasileños de integración, de fortalecimiento de la UNASUR, de cooperación en defensa y de la inversión por parte de sus empresas privadas.

Toda relación bilateral es el resultado del encuentro de dos grandes masas humanas en un contexto geoeconómico e histórico-político. Veamos cómo sucede entre Brasil y Colombia.

Dos grandes masas humanas

Se trata de la relación de los dos países más poblados de Suramérica, las dos naciones más megabiodiversas del planeta, muy pronto los dos primeros PIBs de Suramérica y el primer y tercer PIBs de Latinoamérica; que, por otro lado, enfrentan el desafío común de superar el subdesarrollo y lograr niveles más altos de inclusión socioeconómica y una mayor seguridad.

Colombia es el país latinoamericano más parecido a Brasil en el ámbito étnico y cultural. Colombia va más allá de la herencia ibérica compartida con Brasil y los países de la región y tiene rasgos comunes con Brasil que no están presentes en otros vecinos, como una compleja diversidad étnica —herencia africana, indígena y semita en un entorno tropical, sobre todo en las partes costeña y amazónica, una cocina con elementos muy cercanos, fiestas populares y cultura campesina muy próximas.

Ambos países comparten frontera en la Amazonía profunda, donde viven poblaciones indígenas de varias etnias, sobre todo la tikúna. Los únicos núcleos urbanos de esa región son las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga. Todo el resto son selvas densas, cortadas por ríos, con exuberantes fauna y flora, además de recursos mineros y energéticos inexplorados —áreas escasamente pobladas, en las cuales ocurren ilícitos transfronterizos, cuyo combate constituye un desafío en el que se debe trabajar, de forma coordinada, como se verá más adelante—.

Contexto geoeconómico

Esas masas humanas interactúan en un espacio geoeconómico de gran importancia estratégica. Brasil tiene el quinto territorio más extenso del mundo y ocupa la sexta posición en la economía global —lo que corresponde a casi el

60 % del PIB de Suramérica. Colombia es una bisagra de envidiable ubicación estratégica, la cual le permite establecer puentes geopolíticos y económicos entre Norte, Centro y Suramérica; el Caribe, el Atlántico y el Pacífico; los Andes y la Amazonía. El crecimiento de su economía, combinado con la seguridad jurídica y las políticas liberales tradicionalmente aplicadas por sus gobiernos, además de los avances en la seguridad interna, llevan a analistas y empresarios a apostar, como se ha señalado, que en algunos años Colombia se convertirá en la segunda potencia suramericana y la tercer latinoamericana⁸.

La expansión e internacionalización de la economía brasileña genera nuevos flujos de comercio e inversiones y la necesidad de realizar integración física y energética con las naciones que lo rodean. Suramérica es hoy un centro dinámico de comercio e inversiones productivas brasileñas en varios sectores: minería, infraestructura, agroindustria, transportes y automóviles. Empresas brasileñas participan del sostenido crecimiento de las inversiones extranjeras directas en Colombia, en particular en el “boom” energético-minero.

El intercambio comercial creció más de 430 % entre 2002 y 2011 (de 747 millones de dólares a casi 4 mil millones de dólares)⁹. Brasil es el cuarto proveedor de Colombia (después de los Estados Unidos, China y México). Desde 2010, las exportaciones colombianas hacia Brasil superaron los mil millones de dólares; sin embargo, este intercambio generó un déficit para Colombia, de casi 1.2 mil millones de dólares en 2011. Ambos Gobiernos buscan reducir ese déficit en el marco de la Comisión de Monitoreo de Comercio —de hecho, el déficit bajó un 38 % entre 2007 y 2011—.

Dicha Comisión es el principal espacio de negociación bilateral para la solución de problemas comerciales. El foro discute una agenda técnica que

⁸ En el artículo de Portafolio “El PIB de Colombia ya superó el de Argentina”, publicado el 30/8/2012, el ex-Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry afirmó: “Al hacer las cuentas con las tasas de cambio de ayer (miércoles) y el PIB proyectado para este año, la colombiana ya superó a la argentina. El PIB de Colombia es de 362.000 millones de dólares y el de Argentina, de 347.000 millones.” Véase Portafolio, 2012. La estabilidad de la economía colombiana y el apoyo a inversiones externas son notables en comparación con el promedio de la región. El país no conoció la hiperinflación, las crisis cambiarias o de la deuda externa. Por otro lado, Colombia no aplicó políticas sistemáticas de incentivo a la industrialización —aunque tenga una importante industria liviana—, y optó por seguir siendo una exportadora de *commodities*.

⁹ Datos actuales del comercio bilateral en 2011 muestran exportaciones brasileñas de 2 577.4 millones de dólares e exportaciones colombianas de 1 384.1 millones de dólares. En 2011 el comercio bilateral tuvo un crecimiento del 20 %, segundo el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio del Brasil.

también abarca inversiones y la integración de cadenas productivas. Los dos países estudian el establecimiento de un Foro de Dinamización de Comercio e Inversiones con miras a construir un ambiente que estimule aún más las relaciones entre las empresas de ambos países. En agosto de 2011 se realizó en Bogotá el primer Foro de Inversiones Brasil-Colombia, con la participación del expresidente Lula y del Presidente Santos y varios gerentes de grandes empresas de ambos países. En esa ocasión, se divulgó un estudio sobre los principales obstáculos para el aumento del comercio bilateral, entre los cuales se destacan la falta de infraestructura y los costos de logística¹⁰.

El principal marco legal que rige el comercio colombo-brasileño es el ACE-59, acuerdo negociado en el marco de la ALADI con los países del MERCOSUR. Sin embargo, el contenido de ese régimen permite menor apertura que los TLC negociados por Colombia con otros países, inclusive de la región.

Si, por un lado, el comercio presenta los problemas naturales de la interacción entre agentes económicos y las dificultades sectoriales; por el otro, el déficit es compensado por un importante flujo de capitales brasileños que ingresan de manera productiva a Colombia. Las más grandes empresas brasileñas están presentes en sectores estratégicos como energía (Petrobrás, MPX), minería (Votorantim, Gerdau, MPX), infraestructura y construcción (Odebrecht, Camargo Correa, OAS), autobuses (Marcopolo, Busscar), cosméticos (Natura), transportes aéreos (TAM, asociación Grupo Synergy-Avianca), finanzas (Itaú-Unibanco, BTG-Pactual), y en otros sectores (Azaléia Calzados, Tramontina, WEG Motores Eléctricos, Tigre, Gerdau). En épocas recientes, han venido aumentando las inversiones en sectores no tradicionales, como el de servicios, en la agroindustria y el de bioenergía.

Más de cuarenta empresas brasileñas ya invirtieron cerca de tres mil millones de dólares en Colombia, y estas cifras tienden a doblarse en el futuro próximo. Por otra parte, las inversiones colombianas más importantes en Brasil las realizan el Grupo Carvajal, Ecopetrol, la Integral de Servicios Técnicos (IST), la ISA (Energía Eléctrica Paulista) y el Transporte Masivo del Valle de Aburrá.

¹⁰ El estudio *Derrumbando la pared: comercio e integración entre Brasil y Colombia* sugiere dos iniciativas para facilitar el comercio: reducción arancelaria y mejora de la infraestructura y del marco regulatorio para la reducción de costos de transporte y logística (principales problemas del intercambio).

Por sus reservas todavía no exploradas y su capacidad empresarial (Petrobras, Ecopetrol), Brasil y Colombia pueden convertirse en grandes socios en el sector energético, tanto de fuentes no renovables (petróleo, gas natural, carbón) como renovables (hidroeléctricas, biocombustibles). Empresas brasileñas ya transfieren tecnología y equipos; mientras que algunos departamentos colombianos empiezan a cooperar de forma directa con sus homólogos brasileños para intercambiar experiencias. El crecimiento del flujo de inversiones brasileñas en Colombia puede generar integración de cadenas productivas en algunos sectores —energía y minería, por ejemplo— entre ambos países.

Los TLC son considerados prioridades en la agenda externa de Colombia, puesto que son percibidos como instrumentos fundamentales para insertarse en la economía global por medio de un mejor acceso a los principales mercados consumidores del mundo, sobre todo en países desarrollados. De hecho, Colombia ya firmó TLC con sus socios tradicionales: Suiza, Canadá, México, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Además, Colombia es parte de acuerdos de liberalización comercial con los países andinos (CAN), con Chile y con el MERCOSUR, en el marco de la ALADI. Colombia avanza ahora en la negociación de nuevos acuerdos con países que no estaban en su radar, entre los que se destacan los de la Cuenca del Pacífico - Corea del Sur, Japón y China—, paralelamente a economías menos robustas, como Israel y Turquía.

Los TLC lograron estimular las exportaciones de productos agrícolas colombianos —banano, azúcar, arroz, aceites, tabaco y flores—, productos químicos, plásticos y combustibles, además de minerales, textiles, confecciones y calzado. Por otro lado, los tratados tuvieron menos éxito en beneficiar la exportación de productos no tradicionales.

Algunos analistas intentaron calcular potenciales efectos y riesgos para Brasil resultantes de los TLC negociados por Colombia, en particular con los Estados Unidos. Algunos sectores podrían verse afectados, en particular por la competencia de productos importados de México. Pero las empresas brasileñas sabrán adaptarse a la nueva realidad, e incluso buscarán ampliar sus inversiones con miras a aprovechar el potencial de plataforma exportadora de Colombia para otros países. En términos generales, si le va bien a Colombia, le va bien al Brasil. A este le interesa que la economía colombiana sea cada vez más próspera; si los TLC le brindan prosperidad a Colombia, Brasil y Suramérica se beneficiarán de ello a largo plazo.

Ahora bien, ¿cuál es la posición de Brasil frente a los TLC? La posición de Brasil en las negociaciones comerciales es resultado de un proceso complejo, que involucra un profundo diálogo entre el Gobierno y todos los sectores potencialmente afectados, y un cálculo de costos y beneficios. En este sentido, se tienen en cuenta los siguientes factores:

1. Frente a las economías desarrolladas, la industria nacional es menos competitiva, pero el sector agrícola tiene grandes posibilidades de acceder a aquellos mercados en condiciones ventajosas.
2. Cualquier concesión de acceso al mercado nacional para productos industrializados de otros países debe ser compensado por la apertura de aquellas economías a productos agrícolas brasileños.
3. El gobierno y los actores económicos tienen conciencia de la sensibilidad social, y política, del riesgo de desindustrialización. La industria nacional podría verse muy afectada —con graves repercusiones sociopolíticas— por una apertura indiscriminada.
4. No hay garantías de acceso a los mercados estadounidense y europeo para los productos primarios del país, en razón de políticas proteccionistas y subsidios.
5. La vocación del MERCOSUR va más allá de la simple apertura arancelaria —a nivel continental, como la propuesta por el ALCA— y busca un mercado común, es decir, un proyecto de integración con implicaciones económicas y un flujo de recursos más complejo. Para evitar que los avances institucionales subregionales sean aplastados por el comercio hemisférico, Brasil propuso un abordaje de *building blocks*, en el cual la convergencia de las conquistas de cada bloque formasen la base de la construcción hemisférica, sin ser destruidas por ella.

Como prueba de la coherencia de su diplomacia comercial, Brasil adoptó la misma posición tanto en los debates del ALCA como en la Ronda de Doha de la OMC. En el gobierno de Lula (2003-2010), se intensificaron las críticas de Brasil y del MERCOSUR al ALCA, cuyo proyecto fue finalmente abandonado. De igual manera, se presentaron impases en las negociaciones, en el marco del proceso de la Ronda de Doha, del cual resultó la creación del G-20 comercial.

Contexto histórico-político

¿Qué lugar ocupa Colombia en la estrategia suramericana de Brasil? En los últimos años, se ha observado que la posición de tradicional indiferencia relativa entre los dos países evoluciona hacia la de socios que, en el futuro, pueden tornarse aliados estratégicos en la consolidación de un subcontinente más estable en los ámbitos económico, político y de seguridad. La relación entre Brasil y Colombia no tiene aristas, sino gran convergencia de intereses.

Bismarck afirmaba que cada país hace la diplomacia de su geografía. Renouvin considera la Geografía y la Historia como “fuerzas profundas” de las relaciones internacionales. Esas visiones están presentes en la formulación de la política exterior de Brasil. Su condición de país suramericano, suratlántico, mezcla de amerindio, blanco europeo y negro, excolonia ibérica, hecha nación independiente, que ha sufrido por la dictadura militar y ha logrado redemocratizarse, ubicado en la periferia del sistema capitalista mundial y buscando superar las trabas del subdesarrollo por medio de la industrialización, todo ello determina sus valores, alianzas, objetivos e intereses externos.

Suramérica siempre constituyó una prioridad para la diplomacia brasileña. Brasil desea fortalecer a Suramérica como un nuevo polo de poder en un mundo multipolar y como espacio de prosperidad colectiva, subsanando deudas sociales pendientes. De allí que la diplomacia brasileña ubique la expansión de sus intereses económicos en un marco más amplio de prosperidad regional —no únicamente nacional—, inclusive con el propósito de reducir asimetrías. A Brasil no le interesa crecer solo en el continente, sin que sus vecinos también sean prósperos. Tampoco le conviene que los intereses de sus empresas privadas se traduzcan en explotación predatoria de recursos naturales e interferencia en asuntos internos, siguiendo un modelo de potencias extrarregionales.

Si uno compara los procesos de acercamiento entre Brasil y Argentina, de un lado, y con Colombia, de otro, hay una diferencia interesante. La prioridad dirigida hacia el Cono Sur resultó de una visión político-diplomática clara, sin cualquier protagonismo empresarial, puesto que las grandes compañías brasileñas todavía no se habían internacionalizado a fines de los años 1980 y comienzos de los 1990. En el caso de la relación con Colombia, al contrario, el interés empresarial parece avanzar más rápidamente hoy día

que la velocidad de la política bilateral que, a pesar de seguir su curso, tiene un ritmo más lento que el de las inversiones y del comercio.

Para Brasil, el MERCOSUR y la UNASUR son los pilares estructurales de su visión de la región y del mundo, en una lógica de círculos concéntricos (Simões, 2011). Estos dos bloques representan una ruptura con el paradigma de buscar el desarrollo de espaldas a los países de la región. Eso refleja la toma de conciencia de que muchas de las necesidades nacionales pueden ser respondidas mediante las economías e instancias políticas de la misma región, sin tener que recurrir a otras latitudes.

El MERCOSUR surgió en 1991, como resultado de la aproximación, en la década anterior, entre un Brasil y una Argentina redemocratizados, después de superadas por completo las tensiones militares. En sus comienzos, la propuesta inicial de impulsar el encadenamiento productivo en sectores estratégicos fue sustituida por programas de apertura arancelaria. En dos décadas, su agenda se amplió con miras a recuperar los planes de integración productiva y a incorporar temas de interés social, como educación, salud, ciencia, tecnología y cultura.

La naturaleza del MERCOSUR es distinta a la de la UNASUR, puesto que aquella es una unión aduanera que tiende a la conformación de un mercado común, e implica para las partes obligaciones jurídicas específicas (inclusive la modificación del ordenamiento legal interno); mientras que la UNASUR busca sobre todo la convergencia política y de programas de gobierno sin pretensiones de supranacionalidad.

La UNASUR tuvo como antecedente la primera reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Suramérica en Brasilia, en 2000.¹¹ Allí se lanzó la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Física de América del Sur), con miras a articular proyectos nacionales en ese campo. En 2004, en la cumbre de Cuzco, nace la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA), y en 2007, en la isla Margarita, Venezuela, los mandatarios crean la UNASUR, cuyo tratado constitutivo se firmó en Brasilia en 2008.

La UNASUR tiene como propósito promover la integración en las áreas de infraestructura de transportes y energía, inversiones, seguridad y defensa, además de aproximar políticas públicas en materia social. Los Consejos

¹¹Este evento fue iniciativa del Presidente Fernando Henrique Cardoso, y tuvo lugar el 30 de agosto y el 1 de noviembre de 2000. Por primera vez, los Presidentes de Suramérica se reunían. La agenda le dio prioridad a temas de integración física y energética, sin pretensiones, en ese momento, de lanzar una iniciativa de integración político-institucional.

Ministeriales de Defensa, Salud, Desarrollo Social, Combate a las Drogas, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Infraestructura y Planeación y Energía conforman nuevos espacios para socializar prácticas e incentivos con el fin de perfeccionar políticas públicas nacionales.

Como se señaló en la introducción, la nueva fase en la cual se están estrechando los lazos entre Brasil y Colombia se debe, en gran medida, a la búsqueda de una integración regional más amplia y al creciente interés de Brasil en los países septentrionales de Suramérica. Como también se sugirió arriba, las relaciones bilaterales dieron un salto cualitativo cuando la agenda colombiana dejó de estar casi exclusivamente “narcotizada” o centrada en la seguridad. Colombia demandaba ayuda para la solución de su conflicto interno, pero Brasil no estaba en condiciones de prestarla, fuera por cuestiones de recursos y logística, fuera —principalmente— por absoluto respecto al principio de no intervención en asuntos internos.

Los Estados Unidos, por su parte, respondieron de manera enfática a la solicitud colombiana, por medio del Plan Colombia, que subrayaba el aspecto exclusivamente militar del conflicto¹² (en contraste con las proposiciones originales del Presidente Andrés Pastrana, que señalaba la importancia de tratar factores sociales complejos).

El acuerdo firmado con los Estados Unidos en 2009, por el cual se le permitía la utilización de siete bases militares en Colombia¹³, fue la causa de una fuerte tensión entre Colombia y sus vecinos, incluyendo Brasil. Para ellos, Colombia no tuvo en cuenta la sensibilidad regional en cuanto a la presencia de tropas extranjeras en el continente, sobre todo en la Amazonía. El tema fue tratado en la UNASUR a nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa, en Quito; y de Presidentes, en Bariloche. Los vecinos suramericanos reclamaron garantías de respecto al principio de integridad territorial y no intervención¹⁴.

¹² Colombia llegó a ocupar el tercer puesto entre los países que más ayuda militar estadounidense recibían.

¹³ El Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad, firmado el 30 de octubre de 2009, fue negociado de forma confidencial, tuvo severas críticas y produjo desconfianza en la región. Desde la finalización de la autorización para utilizar la base militar de Manta, en Ecuador, las Fuerzas Armadas estadounidenses buscaron mantener alguna posición de apoyo logístico en Suramérica. Mediante el acuerdo, los Estados Unidos pasarían a tener acceso privilegiado a las bases de Palanquero, Malambo y Meta por un periodo de diez años.

¹⁴ En la reunión de Presidentes de la UNASUR se hizo incapié en que el objetivo explicitado por el acuerdo —la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia— no era compatible con

Entre 2008, cuando se realiza el ataque al acampamento de las FARC en territorio ecuatoriano, y mediados de 2010, Colombia se aisló de los países Suramericanos, y las relaciones con Brasil se enfriaron un poco.

Las primeras medidas diplomáticas del Presidente Juan Manuel Santos tuvieron como objetivo romper ese aislamiento regional: el Presidente restableció sus relaciones con Venezuela y Ecuador, se acercó a la UNASUR e impulsó la relación con Brasil, país que eligió para hacer su primera visita de Estado, en 10 de septiembre de 2010.

De un país prácticamente aislado en el continente, Colombia pasó a ser un actor central para la estabilidad política, el progreso económico y la integración regional. Una de las decisiones que contribuyeron a la construcción de la confianza con sus vecinos fue la de no enviar al Congreso el mencionado acuerdo militar con los Estados Unidos, que siguió sin vigencia¹⁵.

Obviamente, no se trata de un cambio del paradigma *respice polum* (prioridad estadounidense) hacia el *respice similia* (prioridad regional). A pesar de la disminución de los recursos del Plan Colombia, los Estados Unidos siguen siendo el principal socio de Colombia, sea por su capacidad de cooperación en defensa y seguridad, sea por la tradicional relación económica, ahora fortalecida por el TLC. El “giro”, en realidad, es la diversificación geográfica de sus relaciones internacionales, con un nuevo énfasis en la relación con Suramérica, que se hace evidente con Brasil y con su decidida participación en la UNASUR.

Fronteras poco dinámicas, pero estratégicas

Brasil comparte quince mil kilómetros de fronteras con diez vecinos, todas definidas bajo los dictámenes pacíficos del derecho internacional, herencia del patrono de su diplomacia, el Canciller Rio Branco. El interés de Brasil es establecer fronteras como espacios de estabilidad, cooperación y desarrollo socioeconómico.

Al contrario de otras fronteras dinámicas —las de Colombia con Venezuela y Ecuador, y las de Brasil con Uruguay, Argentina, Paraguay y Bolivia— los 1645 km de frontera colombo-brasileña, todos en tierras amazónicas,

la presencia de aviones radares AWACS y la capacidad logística de sobrevuelo de cazas en toda Suramérica a partir de la base de Palenquero.

¹⁵ El fallo de la Corte Constitucional colombiana estableció que el acuerdo militar con los Estados Unidos solo podría entrar en vigencia si era examinado por el Congreso.

carecen de densidad poblacional, pero sí tienen una gran importancia estratégica. En ese sentido, ambos países cooperan para no permitir que ese espacio sea permeable al narcotráfico y la guerrilla.

La cooperación fronteriza es discutida en el marco de la Comisión de Vecindad y de los Acuerdos para el Establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para Tabatinga y Leticia —con el fin de facilitar el comercio entre ambas ciudades—, y de Autorización de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos.

La agenda de la Comisión de Vecindad trata temas como el desarrollo social en la frontera, los derechos humanos, asuntos consulares y migratorios, relacionados con el comercio, la educación, la salud, las poblaciones indígenas, los recursos hídricos, la pesca y la acuicultura, como también problemas socioambientales.

Defensa y seguridad

Los dos principales documentos recientes de la doctrina estratégico-militar de Brasil - la Política de Defensa Nacional, de 1995, y la Estrategia Nacional de Defensa, de 2008 - le dan especial prioridad a la Amazonía. En la relación con Colombia, la cooperación está enmarcada por el Acuerdo en Materia de Defensa, por el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza, el Acuerdo de Cooperación entre Policías y la Comisión Antidrogas.

La estructura institucional y la visión de los dos países son distintas en cuestión de seguridad y defensa. Mientras Colombia integra los dos conceptos en un único Ministerio de Defensa, para Brasil este Ministerio se ocupa de la defensa contra posibles agresiones externas, mientras que los temas de seguridad interna son de competencia del Ministerio de Justicia (al cual está subordinada la Policía Federal).

El Acuerdo de Defensa, firmado en 2008, permitirá profundizar la relación bilateral por medio de intercambios, ejercicios militares conjuntos, participación en operaciones internacionales de manutención de paz, adquisición de productos y servicios, pesquisa y desarrollo e integración de industrias bélicas.

El segundo marco es el Plan Binacional de Seguridad Fronteriza, concertado en 2011. Instrumentos semejantes ya habían sido establecidos por Colombia con otros vecinos; y por su parte, Brasil pretendía concretar el Plan Estratégico de Fronteras lanzado pocos meses antes. El Plan de Seguridad crea la Comisión Binacional de Frontera Brasil-Colombia (COMBIFRON),

que articula acciones en las áreas militar, policial y de inteligencia. Dicha Comisión reúne autoridades en esas áreas—Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Justicia, Medio Ambiente y agencias de inteligencia— con el objetivo de fortalecer la cooperación en temas como combate a ilícitos transfronterizos y la protección al patrimonio natural de ambos países.

El Plan Binacional y la COMBIFRON parten de los siguientes presupuestos:

1. Colombia y Brasil son países megabiodiversos que comparten en la Amazonía riquezas en fauna, flora, agua y recursos no renovables, que tienen grande valor estratégico; desde esa perspectiva, comparten el interés de defender sus riquezas naturales, de forma soberana, ante amenazas internas y externas.
2. El crimen transnacional, el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico ilegal de fauna y flora, la deforestación y el comercio ilegal de madera, el uso inadecuado de los recursos naturales y la biopiratería amenazan los intereses comunes de ambos países, por lo cual se requiere profundizar la cooperación, y buscar respuestas conjuntas.
3. Brasil y Colombia, como miembros de UNASUR, garantizan que las actividades se implementarán en el espíritu de respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial; no intervención; consolidación de Suramérica como zona de paz y estabilidad democrática; y construcción de una identidad suramericana en materia de defensa.

Los objetivos estratégicos del Plan contienen líneas de acción específicas:

1. La Amazonía, los recursos naturales y la biodiversidad: coordinación entre fuerzas armadas, policía y órganos de inteligencia; desarrollo de acciones, como operaciones conjuntas, coordinadas o sincronizadas; e intercambio de información con el fin de identificar y combatir la explotación ilegal minera y proteger los recursos maderables; realizar actividades de interdicción sobre los ríos y proteger las especies de fauna y flora, combatiendo su tráfico ilícito.
2. El crimen transnacional: desarrollo de acciones compartidas para desarticular el crimen transnacional: narcotráfico, secuestro, extorsión, contrabando, migración ilegal, lavado de activos, tráfico de armas y explosivos; interdicción terrestre, fluvial y aérea; cooperación en inteligencia y las investigaciones judiciales; intercambio de información

sobre zonas de cultivos ilícitos, rutas para el transporte de estupefacientes y precursores químicos; y realización de operaciones, terrestres, fluviales y aéreas coordinadas, conjuntas, combinadas o sincronizadas, entre las fuerzas militares, policía y órganos de inteligencia.

El tercer marco bilateral de cooperación —en este caso, de seguridad, no de defensa— es el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Policía de Colombia y la Policía Federal de Brasil, firmado en 2010. Este busca el intercambio de experiencias y la cooperación técnica entre las unidades responsables en el combate de la criminalidad trasnacional.

Un cuarto marco bilateral es la Comisión Mixta Antidrogas, que tiene como objetivos la armonización del control de precursores y sustancias químicas, la identificación de rutas de narcotráfico, eliminar el lavado de dinero y las fuentes de financiamiento del terrorismo. En el marco de esa Comisión, se discute la implementación del memorando de entendimiento para la cooperación en el combate contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos.

La cooperación militar se intensificó en la última década. Desde 2003 se realizan reuniones anuales entre los Estados Mayores de Defensa de ambos países y desde 2006, Brasil ha contribuido en la capacitación de colombianos en temas relacionados con la desactivación de minas por medio de programa de la OEA¹⁶.

Empresas brasileñas de material y servicios de defensa son proveedoras de las fuerzas colombianas. El *Súper Tucano* (de EMBRAER), por ejemplo, es reconocido por su gran éxito en operaciones. El contrato de su venta contiene cláusula de *offset*, que estimula las inversiones y la transferencia de tecnología para Colombia. También vale la pena subrayar la futura participación de Colombia en el proyecto del avión de transporte militar KC-390, iniciativa de integración productiva con alto valor agregado y contenido tecnológico. Asimismo, las Armadas de Brasil y de Colombia están trabajando en la construcción del navío patrullero fluvial para la región amazónica, proyecto desarrollado por las empresas EMGEPRON y COTECMAR.

Para el futuro se planean reuniones entre industrias de defensa de ambos países, programas en materia de vehículos aéreos no tripulados

¹⁶ El Grupo de Monitores Interamericanos para Colombia, del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonas de la Junta Interamericana de Defensa (JID) de la OEA, es coordinado y está integrado, principalmente, por militares brasileños.

(VANT) y blindados, defensa cibernetica y socialización de información sobre vigilancia del espacio aéreo por medio del programa brasileño SIVAM/SIPAM-CENSIPAM.

Los dos países hacen hincapié en la importancia estratégica de la protección de los recursos naturales, la biodiversidad y la Amazonía. Así lo han mostrado no solo a nivel bilateral, sino también en la esfera regional, en especial en el Consejo de Defensa de la UNASUR. En este contexto, desde 2011, Colombia y Brasil adoptaron una visión de disuasión regional colectiva —además de la nacional— e integrada, contra amenazas externas que pongan en riesgo los recursos naturales¹⁷.

Otro elemento que contribuyó ampliamente a acercar las fuerzas militares de Brasil y Colombia fue el apoyo logístico brasileño, que desde 2009 ha prestado en cuatro operaciones de rescate de rehenes en poder de las FARC. En todos los casos, las acciones tuvieron carácter estrictamente humanitario y sus detalles fueron negociados con minucia entre las partes involucradas —Gobiernos colombiano y brasileño, FARC, Comité Internacional de la Cruz Roja y Colombianas y Colombianos por la Paz.

Temas regionales

Brasil y en general Suramérica recibieron con entusiasmo la participación de Colombia en la UNASUR, sobre todo vieron con buenos ojos el liderazgo en la Secretaría General demostrado por María Emma Mejía. Como ya se ha dicho, el Presidente Santos promovió un cambio radical en la posición del país frente a la UNASUR: del escepticismo e indiferencia pasó a la participación activa y al liderazgo. Colombia se dio cuenta de que la entidad es útil para “regionalizar” temas de su interés, como defensa, seguridad e integración, e incluso elementos o visiones de su propia agenda interna.

Las metas de la gestión de María Emma Mejía fueron la consolidación institucional de la UNASUR; darle mayor importancia a la construcción de la infraestructura física y energética (COSIPLAN), en especial por la apertura de corredores biooceánicos; el combate al narcotráfico y al crimen

¹⁷ Los Ministros de Defensa de Colombia y Brasil, en el marco de la reunión del Consejo de Seguridad Suramericano, realizada en Lima, el 12 y 13 de mayo de 2011, acordaron buscar mecanismos para la protección y defensa de los recursos naturales y la biodiversidad amazónica y para enfrentar amenazas transnacionales. Cuando se firmó el Plan Binacional, en agosto de 2011, el Ministro de Defensa Nelson Jobim subrayó que el nuevo modelo de disuasión debía ser regional y no solamente nacional.

organizado; y el diálogo político. También promovió el registro de gastos militares de los países miembros. Gracias a la UNASUR, Suramérica se presenta, poco a poco, como un polo organizado de poder en el escenario internacional.

Como se ha demostrado en crisis políticas recientes, la concertación entre presidentes, en el marco de la UNASUR ha permitido defender la democracia en la región. Además, a pesar de la crisis económica global, el comercio y las inversiones crecen entre los países de la región, que también lograron alcanzar la estabilidad cambiaria e inflacionaria.

El liderazgo regional colombiano también se comprobó en la VI Cumbre de las Américas, realizada en Cartagena, en abril de 2012, en particular por su habilidad y postura conciliadora en temas delicados como la participación de Cuba y el debate sobre drogas.

Una nueva dimensión de la diversificación de lazos diplomáticos colombianos, basados en las potencialidades estratégicas de su ubicación geográfica, es su inserción en la cuenca del Pacífico. Se trata de una de las prioridades de la política externa del Presidente Santos, que ya realizó visitas a China, Japón y Corea, intensificó gestiones para que el país ingresara al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y participó activamente del reciente lanzamiento del Área de Integración Profunda entre los países del llamado Arco del Pacífico latinoamericano, junto con Chile, México y Perú.

Algunos analistas pretenden imaginar recelos de Brasil o del MERCOSUR por el nacimiento del Área de Integración Profunda, interpretando la iniciativa como una supuesta fuerza centrífuga en conflicto con la estrategia suramericana de Brasil. Además, desde el punto de vista político-ideológico, el Arco del Pacífico Suramericano fue percibido por algunos como la articulación entre gobiernos liberales de centro-derecha con el objetivo de hacer contrapeso al MERCOSUR y a los gobiernos de izquierda del continente.

Como ya se señaló antes —cuando se discutió la posición del Brasil frente a los TLC negociados por Colombia, en especial con los Estados Unidos—, en términos globales y a largo plazo, si la iniciativa del Pacífico es beneficiosa para Colombia, también lo será para Brasil y Suramérica. A Brasil le interesa la prosperidad de Colombia, y aunque ciertos sectores se vean afectados en un primer momento, las empresas sabrán adaptarse a la nueva realidad.

Es importante comprender que la estrategia euramericana del Brasil no implica exclusividad de alianzas. Aunque la perspectiva brasileña se base en una lógica de “círculos concéntricos”—estando el MERCOSUR en el centro, seguido por la UNASUR y luego otros bloques—, su interés no es el monopolio regional del poder, la lógica de “suma cero”, la exclusión, la hegemonía ni el neoimperialismo—conceptos útiles para describir realidades o posiciones de otras potencias globales—. La estrategia de Brasil no es simplificadora: convive sin dificultades con la diversidad de alianzas, teniendo en cuenta su complementariedad, y sabe que la prosperidad de sus vecinos solo puede traerle beneficios. Lo único que no acepta es la imposición de reglas y fórmulas de manera unilateral, por pura expresión de poder.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Colombia y Brasil dieron muestra de su espíritu y eficacia de cooperación en calidad de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad¹⁸. Las dos Cancillerías intercambiaron informaciones y sus Embajadas y Misiones en Nueva York se coordinaron en temas de la agenda. Se evidenció una gran convergencia en los debates sobre Haití, Guinea Bissau y África occidental, así como los relacionados con la paz, la seguridad y el desarrollo¹⁹. Sin embargo, tuvieron posiciones distintas en relación con aspectos que afectan de forma directa a los países desarrollados; en esos casos, el voto de Colombia fue próximo o alineado con el de dichos países, mientras que Brasil tuvo puntos de vista divergentes de aquellos en situaciones en las cuales los países en desarrollo tienen principios o intereses concretos que deben defender.

Con respecto a la reforma del Consejo de Seguridad, Colombia, que hace parte del grupo *Uniting for Consensus*, se opone a posiciones que defiende el G-4, conformado por Brasil, Japón, India y Alemania; en ese sentido, Colombia no apoya la expansión de la categoría de miembros permanentes, sino defiende, junto con Italia, la creación de una nueva categoría de miembros “semipermanentes” (nuevos asientos, con derecho a reelección).

¹⁸ Brasil y Combia coincidieron mandatos como miembros no-permanentes en el año 2011.

¹⁹ Colombia envió a miembros de la policía para integrarse a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), y ha empezado a cooperar en las áreas de seguridad y combate contra el narcotráfico en África Occidental, en especial en Guinea Bisáu.

Sin embargo, Colombia señaló que apoyaría la candidatura de Brasil a un asiento permanente, en caso de que el proyecto del G-4 fuese aprobado.

En otro campo, Colombia ha apoyado el concepto de “Responsabilidad de Proteger” en el marco de la Asamblea General de la ONU²⁰. De su parte, Brasil propone el concepto de “Responsabilidad al proteger”, de manera a imponer límites y cuidados a potencias que ejercen los mandatos impositivos en operaciones de paz.

Medio ambiente

Como ya se ha dicho, Brasil y Colombia detentan, respectivamente, el primer y el segundo puesto en la lista de los países más megabiodiversos del mundo, pero no han profundizado de forma sistemática la coordinación en cuestiones ambientales en foros multilaterales. Las discusiones sobre el tema, por lo general, se asumen desde una perspectiva técnica, insuficiente para llevar a una alianza política en materia, por ejemplo, de cambio climático, manejo de bosques, soberanía y uso sostenible de la biodiversidad. Por otro lado, se han empezado a dar los primeros acercamientos bilaterales en materia de cooperación científica en biotecnología.

El medio ambiente es una de las áreas en las cuales Colombia demuestra su liderazgo. Ejemplo importante de ello fue su propuesta, en la Cumbre Río + 20, de establecer objetivos de desarrollo sostenible a nivel mundial, en materia de aguas, energía, ciudades limpias, seguridad alimentaria y océanos. La iniciativa fue apoyada por Brasil y más de cuarenta países, y finalmente fue aprobada.

En materia de energía Brasil y Colombia también pueden convertirse en socios naturales, en especial en biocombustibles. Ambos países producen alcohol a partir de la caña de azúcar y tienen vastas extensiones de las cuales se puede beneficiar la agricultura, incluso la agropecuaria extensiva. Los dos países firmaron el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Bioenergía, con el cual pretenden promover su producción, su uso y realizar esfuerzos para el desarrollo de un mercado internacional

²⁰ El concepto se refiere a criterios de actuación de misiones de paz en casos de “peace enforcement”, en particular en materia de crímenes de guerra, contra la humanidad y genocidio. Algunos críticos lo miran como forma de justificar supuestos derechos de ingerencia de grandes potencias.

de biocombustibles. Ambos países también están buscando maneras de cooperación en el marco de la Mesa de Biocombustibles²¹.

Otras áreas relevantes de cooperación

La ciencia y la tecnología son áreas con gran potencial de desarrollo en la relación Brasil-Colombia. Las áreas que se han identificado como de interés común son el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad amazónica; aeroespacial; fármacos, cosméticos y fitoterapéuticos; las TIC; biomedicina y salud, en especial vacunas, inmunobiológicos, tratamiento y prevención de enfermedades; y catástrofes naturales y climáticas.

El área de cooperación técnica es una de las más prometedoras en la relación bilateral. Existen diversos proyectos en temas de salud, derechos humanos y seguridad alimentaria²²; uno de esos es la transferencia de tecnología para la creación de bancos de leche humana en Colombia —con apoyo de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz)—.

Otros proyectos en estudio o que están en su fase inicial de implantación cubren las áreas de desarrollo rural (Embrapa), energía rural, combate a la pobreza y apoyo a la primera infancia²³, censo agropecuario y censo demográfico (transferencia de tecnología del IBGE al DANE), formación profesional (centro binacional Sena-Senai en Leticia), proyectos comunita-

²¹ En ese marco, los dos países establecieron el comienzo de la cooperación en materia de biocombustibles avanzados, la promoción para la puesta en circulación de vehículos que emplearan combustible flex (*flex fuel*) en Colombia, con la participación de empresas del sector; la mejor coordinación en foros internacionales (como el Global Bioenergy Partnership, el MERCOSUR y la UNASUR). La Entidad de Productores de Piracicaba de Brasil y el departamento del Meta, en Colombia, también iniciaron cooperación directa.

²² Algunos proyectos en ejecución son: ciudades intermedias sostenibles (Curitiba-Tolima); reestructuración del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), con el apoyo de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa); prevención y erradicación de la explotación sexual de niños y adolescentes; política de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia; tecnologías limpias en el sector ganadero de Colombia (Embrapa-Corpoica); cultivo, beneficio y transformación productiva del sisal; ecología del paisaje y control biológico de la *hevea brasiliensis* (Corpoica); prevención de la violencia de jóvenes en situación de riesgo social.

²³ La Primera Dama de Colombia, María Clemencia de Santos, visitó Brasil en abril de 2012 para conocer tecnologías sociales brasileñas en esas áreas: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), políticas de nutrición para la primera infancia, el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, bancos de leche humana, agricultura familiar (PRONAF), programa de adquisición de alimentos, abastecimiento (CONAB), alimentación escolar (PNAE) y el plan Brasil sin Miseria.

rios en áreas de conflicto, banca popular y microcrédito (Caixa Económica Federal y la Banca de Oportunidades) y producción de suero antiofídico (Instituto Butantã).

Ambos países tienen gran potencial de cooperación técnica a nivel binacional y también trilateral, en favor de terceros países de Centroamérica, el Caribe y África, en temas como Estado de derecho, lucha contra las drogas, desmovilización, desarme y reinserción.

Asimismo, en el área cultural, Brasil y Colombia, puesto que son países multiétnicos y pluriculturales, tienen amplias posibilidades de desarrollar una rica agenda. Campos prometedores en ese sentido son el turismo, las políticas para comunidades afrodescendientes, folclor amazónico, mercenato (Ley Rouanet) y “economía creativa”.

Cooperación educativa

Uno de los puntos fuertes de la relación bilateral es la intensificación de la cooperación educativa, especialmente en posgrados. Colombia es el país que más estudiantes de posgrado envía a Brasil²⁴. Más de 1300 nuevos estudiantes e investigadores colombianos al año ingresan a Brasil.

Además del creciente flujo de estudiantes, se consolidan las relaciones institucionales entre las agencias de gobierno y las universidades de ambos países.

En 2011, CAPES firmó memorandos con Colciencias y con el Ictex (Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior); la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y el grupo Coimbra también firmaron convenio. El número de acuerdos directos de intercambio entre universidades de los dos países crece cada año; uno de ellos se firmó entre la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) y el Ictex.

Estos instrumentos permitirán el lanzamiento de convocatorias binacionales, entre otras modalidades, con miras a financiar programas de intercambio académico e investigaciones conjuntas sobre temas de interés común, incluso pueden llevar a la constitución de consorcios universitarios

²⁴ Colombia es el principal país emisario de estudiantes dentro del Programa Estudiante-Convenio de posgrado (PEC-PG). Los candidatos colombianos obtienen un tercio de las becas de ese programa.

binacionales. Los mecanismos también ofrecen la posibilidad de que Brasil apoye programas de expansión de programas de doctorado en Colombia.

Otra área de interés recíproco creciente es la enseñanza del español y del portugués. El centro más importante de enseñanza del portugués brasileño en el exterior es el Instituto de Cultura Brasil-Colombia (IBRACO), en Bogotá. Diversas universidades ya incluyen en sus planes de estudio de lenguas el portugués, y muchos de los alumnos quieren aprenderlo para poder realizar un posgrado en Brasil.

Del lado brasileño, la dinámica integracionista hizo crecer el interés por aprender español en diversos niveles (estudio, turismo, trabajo en Brasil y en la región). Además, desde 2005 el español es materia obligatoria en todas las escuelas secundarias.

Conclusiones y recomendaciones

Las relaciones entre Colombia y Brasil pasan por su mejor momento histórico. Sin embargo, aunque se esté superando el cliché de que se dan la “espalda” el uno al otro, falta desarrollar un gran potencial por ahora no explotado.

Las implicaciones geopolíticas y económicas de esto merecen ser estudiadas a profundidad. Brasil y Colombia son líderes regionales y socios con responsabilidades y costos compartidos en la construcción de una Suramérica como espacio de estabilidad política, estratégica y económica. Esa construcción solo será viable a largo plazo si se reducen algunas asimetrías, sobre todo en los campos económico y social.

En el caso de Brasil, su agenda exterior tiene en cuenta la sensibilidad a los intereses e inquietudes específicos de sus vecinos. Como se dijo al inicio, su *modus operandi* diplomático no es compatible con la imposición unilateral de voluntades y visiones, sino la búsqueda, de forma sistemática, de consensos multilaterales.

La relación con Colombia no tiene aristas ni fricción sobre temas sensibles; entre ellos prevalece la cooperación y no se conocen campos de conflicto, menos aún de confrontación.

Teniendo en mente este gran potencial bilateral, las Cancillerías y Embajadas de Brasil y Colombia buscan concretar proyectos en áreas específicas y estructurales que impulsen de manera definitiva e irreversible el acercamiento bilateral. Hay varias posibilidades en los campos de infraestructura, defensa y seguridad de la Amazonía, aprovechamiento sustentable de recursos naturales amazónicos y desarrollo social.

Hoy, cuando Suramérica pasa por un periodo de crecimiento, mientras los países ricos se ven en dificultades debido a la crisis, la integración se hace aún más viable, si es impulsada por una visión neodesarrollista (Candeas, A., 2010, p. 261)²⁵, que esté atenta a la responsabilidad ambiental, social y política de las inversiones y del comercio, en particular por medio de la inclusión social.

²⁵ El Embajador de Brasil Botafogo Gonçalves propone el paradigma del “desarrollismo regional”, en el cual los planes de Estados y empresas tendrían en cuenta el espacio económico regional, y no solo sus mercados nacionales, estimulando la internacionalización de empresas locales.

Referencias

- Agencia EFE. (2012, junio 11). Santos reconoce que la UNASUR es el futuro pese a su inicial escepticismo. Recuperado de <http://noticias.terra.com.pe/internacional/santos-reconoce-que-la-UNASUR-es-el-futuro-pese-a-su-inicial-escepticismo,6c5579cc18cd7310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>.
- Candeas, A. (2010). *Integração Brasil-Argentina. Historia de uma ideia na “visão do outro”*. Brasilia: Funag.
- Candeas, A. La política exterior de Brasil hacia Suramérica. *Revista Perspectiva*, 27, Bogotá, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, p. 50-52.
- Portafolio. (2012, agosto 30). El PIB de Colombia ya superó el de Argentina. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/el-pib-colombia-ya-supero-el-argentina-echeverry>.
- Pastrana, E. y Piñeros, D. (2012) Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, S. (Ed.), *Colombia, ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, p. 613-641.
- Renouvin, P. (1991) *Introduction à l'histoire des relations internationales*. París: Armand Colin.
- Ministerio de Defensa. (2008). Estratégia Nacional de Defesa. Brasilia. Recuperado de <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estratégia-Nacional-de-Defesa.pdf>.
- Presidencia de la República. (1995). *Política de Defensa Nacional*. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.
- Simões, A. (2011). *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasilia: Funag.
- UNASUR. (2012) Proceso de Consolidación. Memoria anual 2011-2012. Secretaría General de UNASUR.

El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica

.....
*Ricardo Betancourt Vélez**

Introducción

La vida internacional de Colombia y Brasil ha sido fuertemente influenciada por los Estados Unidos. Tanto las características de las relaciones entre estos vecinos amazónicos, como la debilidad de las mismas, han tenido la impronta norteamericana. Hoy, sin embargo, hay un renovado optimismo en la construcción de un relacionamiento a nivel suramericano más autónomo frente a la tradicional injerencia del norte. Este capítulo explora algunas realidades y mitos sobre el contexto cambiante de este sur, que con renovada fuerza y autoconfianza, pareciera estar replanteando su lugar en el mundo. Es el momento de preguntar si estamos presenciando el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de un nuevo proyecto de región llamado Suramérica.

Brasil y Estados Unidos: la delgada línea de la prudencia

El Barón de Rio Branco, probablemente el más significativo de los padres de la diplomacia brasileña, mencionó en alguna ocasión que “Washington fue siempre el principal centro de las intrigas y de los pedidos de intervención de nuestros vecinos, rivales permanentes o adversarios ocasionales” (Ministerios das Relações Exteriores, 1948, p. 151). Pero la desconfianza y la conciencia

* Polítólogo de la Universidad Nacional de Colombia y candidato a la Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor del Programa de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de FAEDIS, de la Universidad Militar Nueva Granada.

de Rio Branco, quien fuera canciller entre 1902 y 1912, sobre el peligro que para Brasil pudieran significar los Estados Unidos no lo llevó a asumir una posición defensiva o beligerante frente a la potencia del norte. Por el contrario, si algo caracterizó la política exterior de este país en su tiempo, y sigue caracterizándola, con algunas excepciones, hasta el día de hoy, fue la prudencia.

Brasil ha tenido claro que estar demasiado cerca o a una distancia excesiva de los Estados Unidos pueden convertirse en un enorme peligro. Por eso, desde los tiempos del Barón, Brasil se ha movido por la delgada línea de la prudencia, que le permite estar lo suficientemente alejado para mantener su autonomía —relativa— frente a los Estados Unidos; pero no tan distante como para convertirse en un motivo de preocupación para la potencia del norte. De hecho, el mismo Barón empezó a tejer una alianza entre Brasil y los Estados Unidos en los albores del siglo XX para atenuar la influencia económica y política de Europa, pero además para disminuir el riesgo de confrontación con el país norteamericano (Lafer, 2002, p. 80).

Como sabía Rio Branco, la superpotencia no tenía que convertirse en enemiga de Brasil para ser peligrosa, pues bastaba con que se aliara con los rivales de su país para ser una amenaza (Ayllon, 2007, p. 36). Pero asimismo, tener a los Estados Unidos cerca, podía ser un gran elemento disuasorio frente a una eventual amenaza de los rivales más cercanos. Por ello, las rivalidades en la cuenca de la Plata, heredadas de tiempos coloniales, también fueron determinantes a la hora de tejer la mencionada alianza: Argentina, principal rival de Brasil, era detractora de la Doctrina Monroe, lo que la llevaba a tener relaciones complejas con los Estados Unidos. Consciente de ello, Brasil se acercó a la potencia del norte, lo cual constituyó un elemento a su favor en la complicada relación con su vecino del sur (Roett, 2007, p. 48).

Aunque una de las claves de este ajedrez era la discrepancia de Argentina con la Doctrina Monroe; Brasil, para acercarse al norte, no aceptó irrestrictamente el contenido de dicha doctrina sino que la reinterpretó, no como una imposición unilateral de los Estados Unidos, sino como parte fundante del derecho internacional de las Américas libres de las influencias de ultramar. Así, la alianza no implicaba el seguimiento de las indicaciones de Washington —como sí ocurrió en otros países e incluso en otros momentos de la historia de Brasil—, sino una forma de garantizar la propia autonomía. Esta relectura de la política del norte llegó a ser parte central de la identidad internacional de Brasil, que contrapone su multilateralismo al unilateralismo estadounidense sin necesidad de atacarlo (Lafer, 2002, p. 81).

Desde luego, las vicisitudes de cada tiempo han llevado a Brasil a perder el equilibrio en algunos momentos. A finales del siglo XIX y durante la primera mitad del XX, cuando los Estados Unidos estaba surgiendo como potencia, momento en el que además se convirtió en el destino del 47.1 % de las exportaciones brasileñas, era difícil escapar de la influencia de la potencia en ascenso (Moniz, 2006, p. 14). Aun así, Brasil se opuso a que Panamá fuera separado de Colombia. Después de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos remplazaron a Gran Bretaña como principal fuente de inversiones extranjeras en territorio brasileño, y ya para la Segunda Guerra, créditos ofrecidos por los Estados Unidos garantizaron el envío de tropas brasileñas al campo de batalla, así como presencia militar en el noreste para coordinar el envío de tropas al norte de África.

Las consideraciones de Rio Branco sobre lo amenazante que podía resultar estar muy cerca o muy lejos de los Estados Unidos, resultaron casi premonitorias. En 1961 asume la presidencia Jânio Quadros quien además de estrechar relaciones con Cuba y la Unión Soviética, condecoró a Ernesto *Che* Guevara, todo esto, en plena Guerra Fría. Menos de siete meses duró su gobierno antes de que la presión de la derecha de su país, de los mandos militares y de los Estados Unidos, lo hiciera renunciar. Asumió entonces el mando su vicepresidente João Goulart, quien le dio continuidad a la misma línea izquierdista hasta 1964, cuando un golpe militar orquestado por los mismos que habían hecho renunciar a Quadros lo derrocó y llevó a la presidencia al mariscal Castello Branco. Este fue el incio de la era de las dictaduras en el Cono Sur. Castello Branco, además de romper relaciones con Cuba, estrechó sus alianzas con los Estados Unidos, al punto de apoyarlo en su intervención en República Dominicana en 1965 (Roett, 2007, p. 50).

Tanto la distancia de Quadros y Goulart, que resultaba intolerable para los Estados Unidos, como la cercanía de los militares terminaron por una u otra vía aumentando la injerencia norteamericana en los asuntos brasileños y resquebrajando su autonomía. Después de la dictadura, Brasil ha procurado regresar a la senda de la prudencia; ha cooperado con los Estados Unidos, por ejemplo en la firma del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y aceptó revisar el ALCA en tiempos de Clinton y Cardoso, pero no por ello dejando de apostarle al multilateralismo y la autonomía, lo que lo ha llevado a promover un cambio en las estructuras de gobernabilidad económica regionales y globales, entre otras cosas.

Y es que más allá de algunas coyunturas históricas, una constante en la élite brasileña ha sido la conciencia de que su país puede ocupar un

importante lugar en la estructura internacional de poder (Moniz Bandeira, 2006, p. 20). Lo cierto es que durante buena parte de su historia, Brasil, al igual que la mayoría de países de la región, privilegió las relaciones con los Estados Unidos por encima de Latinoamérica. Sin embargo, recientes cambios en el orden global han contribuido a un nuevo entusiasmo por la región, que si bien no desconoce el peso de los Estados Unidos, intenta estrechar los vínculos sur-sur (véase Femes, en este volumen).

Colombia y el *respice polum*

Resulta casi imposible hablar del comportamiento exterior de Colombia —y con frecuencia también de la política interna— sin mencionar a los Estados Unidos. Cuando se caracteriza la política exterior colombiana con frecuencia sale a relucir el concepto del *respice polum*, que a comienzos del siglo pasado acuñaba el Presidente Marco Fidel Suárez. Y desde 1903, cuando ocurre la pérdida de Panamá, los Estados Unidos han estado siempre en la mente y en las prioridades de los gobiernos, al punto de que no solo se ha intentado mantener la más estrecha de las relaciones con la potencia, sino que prácticamente cualquier relación con otro país ha sido mediada por los vínculos con el país del norte (Tickner, 2007, p. 91). Salvo uno que otro pensamiento autonomista o al menos no tan bilateral durante gobiernos como los de Lleras Restrepo, López Michelsen, Betancur o Samper, la alineación ha sido quizás la más arraigada y constante de las políticas de Estado (Betancourt, 2012, p. 670). Los gobiernos pro estadounidenses en Colombia no han surgido siquiera de una dictadura militar, sino que son, más bien, un rasgo que ha fluido de forma natural en las élites políticas y económicas del país.

Ya sea a través de la Alianza para el Progreso, de certificaciones de lucha contra las drogas o del Plan Colombia, este país ha buscado obtener ciertos réditos en su relación con la superpotencia a cambio del cumplimiento de recomendaciones hechas desde Washington. En los últimos años, además, la agenda binacional se ha concentrado en temas como los narcóticos y la seguridad en lo político, y la firma de un TLC bilateral en el ámbito económico, que entre otras cosas, causó un deterioro de la relación entre Colombia y sus vecinos. Hay, sin embargo, expectativas por lo que pueda ser el futuro de la relación Colombia-Estados Unidos. Si bien Colombia no ha buscado aumentar su autonomía frente a Washington, durante lo que va corrido del Gobierno de Santos ha habido una cierta tendencia a la diversificación

geográfica y temática de la agenda, lo que ofrece un nuevo escenario de análisis (Kas, 2012, p. 5).

El objetivo aquí no es repasar una vez más las particularidades de la relación entre Brasil y los Estados Unidos o de este último y Colombia. Pero es importante tener en cuenta las trayectorias históricas de los países para identificar tendencias y poder tener herramientas de análisis que permitan comprender el estado actual y las posibilidades futuras de las relaciones colombo-brasileñas. Para dicho análisis y teniendo en cuenta las consideraciones históricas mencionadas, no es posible sacar de la ecuación al gigante norteamericano.

Estados Unidos en la ecuación colombo-brasileña

Es difícil saber si el Amazonas define el vínculo o la barrera que une o separa, según el caso, a Brasil y Colombia. Si se pretende hacer una historia de las relaciones binacionales, no se encontrará mucho más que los hitos históricos típicos de cualquier relación, como la definición de la línea fronteriza o el establecimiento de relaciones diplomáticas, pero no mucho más que eso (Ramírez, 2007, p. 135). Los intercambios entre los pueblos a cada lado de la frontera se han debido más a las dinámicas de las comunidades que habitan la región amazónica, que por su cuenta han establecido vínculos estrechos; pero a nivel de Estado y de agenda externa los encuentros resultan muy esporádicos (Grisales, 2006, p. 54).

Para explicar la baja intensidad de dicha relación es necesario tener en cuenta que para ambos países, aunque desde diferentes perspectivas, los Estados Unidos han sido la verdadera prioridad, lo que ha conducido a que tradicionalmente la importancia del vecino amazónico sea secundaria. Casi siempre, el objetivo fue estructurar unas buenas relaciones con la potencia norteamericana incluso si eso implicaba un distanciamiento entre vecinos. Para los dos países mirar al norte significó descuidar el entorno cercano; el tiempo que tardaron estos dos países en descubrirse se debe en gran parte a la tradicional prioridad geográfica que ha terminado por definir tanto las características de las relaciones, como la baja intensidad de las mismas.

Hay que recordar que en ambos casos, el siglo XX comenzó con la incógnita de cómo estrechar los lazos con los Estados Unidos, y solo décadas después, empezó una leve diversificación de sus relaciones, de Colombia con los países Andinos, y de Brasil con el cono sur. Pero dado que ni Brasil es andino ni Colombia hace parte del cono sur, los vínculos entre ambos

quedaron en un segundo plano. Solo hasta finales del siglo XX la interacción empezó a ser más nutrida, gracias a un renovado interés de Brasil en el sur del continente, que vino con su transición a la democracia (Lafer, 2002, p. 72). Pero también en este contexto de relacionamiento creciente se evidenció la impronta norteamericana. Probablemente el punto de quiebre que definió la nueva relación colombo-brasileña fue la propuesta del gobierno Clinton de crear el ALCA, iniciativa que fue escuchada por la mayoría de los países y el tema se puso en discusión (Roett, 2007, p. 90).

Algunos países, por diferentes motivos, eran más reticentes a la idea del ALCA, como Venezuela y posteriormente, Bolivia y Ecuador. En el otro extremo estaba Colombia, que tanto por su afinidad con el libre comercio como por su cercanía con los Estados Unidos, estaba dispuesta a apoyar la iniciativa. Y por otro lado estaba la posición de Brasil, que en cabeza de su presidente, Fernando Henrique Cardoso, pensaba que podía ser una buena opción, siempre y cuando se negociaran algunos puntos que volvieran el acuerdo más equitativo. Para Brasil, entonces, lo que le generaba dudas no era el libre comercio en sí, sino que los Estados Unidos estuviera detrás del establecimiento del acuerdo, con todo lo que eso implicaba en términos de asimetría de poder. Ya para ese momento la mirada renovada de Brasil había cambiado el horizonte de sus prioridades, al punto que el presidente mencionaba que el “MERCOSUR es un destino, ALCA una opción” (Roett, 2007, p. 56).

Brasil logró conformar un bloque importante de países dispuestos a ejercer presión conjunta sobre los Estados Unidos para negociar un acuerdo más favorable. A ese grupo, sin embargo, no se sumó Colombia, que veía al bloque encabezado por Brasil como contrapeso ideológico del aliado del norte (Pastrana, 2011, p. 81). De cualquier forma, Colombia no estaba en condiciones de llevarle la contraria a su tradicional aliado, con quien se encontraba negociando los pormenores del que sería el Plan Colombia (Londoño, 2011, p. 245). El proyecto del ALCA terminó por estancarse y la estrategia norteamericana consistió entonces en concretar TLC bilaterales.

Pero esto generó una nueva preocupación para Brasil, pues mientras intentaba delimitar un nuevo espacio llamado Suramérica, que se suponía excluía a los Estados Unidos (Spektor, 2011, p. 161), y mientras este sur daba muestras de una incipiente autonomía capaz de resistir la presión norteamericana en el tema del ALCA, los Estados Unidos aumentaban su influencia y peso militar en la región a través del Plan Colombia. Muestra de la correlación entre ambos asuntos, es que solo unos días después de que Clinton visitara

Colombia, en agosto de 2000, con un claro propósito de impulsar el Plan Colombia (Caracol Noticias, 2000), Cardoso era anfitrión en Brasilia de la primera reunión de presidentes suramericanos, en la que propuso la creación de un área de libre comercio regional alternativa al ALCA, que llevaría por nombre ALCSA (Gudynas, 2006, p. 4), lo que no fue visto con buenos ojos por los Estados Unidos (Moniz, 2006, p. 23). Valga recordar que el ALCSA fue el embrión de lo que sería la UNASUR.

Las preocupaciones pronto se convirtieron en tensiones, pues ya estando Uribe de presidente, Lula, proveniente del Partido dos Trabalhadores, sonaba para ganar las elecciones. El posible triunfo de Lula le preocupaba bastante a los Estados Unidos y por extensión, a Colombia, que consideraban que este mandatario podía consolidar una alianza con Chávez en Venezuela y Castro en Cuba (Moniz, 2006, p. 24). Si bien Lula rápidamente despejó las dudas al darle continuidad a la tradicional prudencia de su país, la relación con Colombia siempre fue de mutua desconfianza (*Elespectador.com*, 2011).

A Brasil le preocupaban dos cosas: primero, que la actitud confrontacional de Chávez atraía las miradas de los Estados Unidos sobre la región y hacían aún más deseable para ellos el aumento de su influencia y presencia política y militar en Colombia; y segundo, la excesiva permisividad de Colombia respecto a la injerencia estadounidense que le garantizaba al país del norte tener presencia en el espacio suramericano (Hirst, 2004, p. 119). Esto es crucial para entender los intentos de Lula e Itamaraty por disminuir la tensión colombo-venezolana y por bajarle el tono a los desacuerdos, y su decisión de ofrecerse como mediador en un eventual proceso de negociación con las guerrillas colombianas (Ramírez, 2007, p. 149). Parte de su propósito entonces, era mantener alejado a los Estados Unidos estrechando la relación con Colombia y distensionando las relaciones entre esta y Venezuela.

Esta situación, por supuesto, no era fácil. El gobierno de Colombia siempre le exigió a Brasil que calificara a las FARC como terroristas; mientras que Brasil, haciendo alarde de la prudencia y pragmatismo que lo ha caracterizado, se limitaba a decir que el Estado colombiano tenía derecho a defender su soberanía. En la medida en que Brasil fuera un intermediario válido en la difícil relación colombo-venezolana, era menos claro para los Estados Unidos el camino que le permitiera volverse intermediario en la misma crisis. Pero lo que le preocupaba a Brasil, iba más allá de la injerencia estadounidense en la relación colombo-venezolana. Brasil considera al Amazonas como parte de su identidad y como un tema crucial para su desarrollo a futuro. Y sabe también que las tensiones en Suramérica, son la puerta de entrada de los

Estados Unidos al Amazonas. El tema se agravó cuando en aras de la cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos, se propuso el traslado de la presencia militar de la base de Manta, en Ecuador, a Colombia (Londoño, 2011, p. 235). El problema era que Colombia no solo buscaba apoyo en la guerra contra la insurgencia o el tráfico de drogas, sino tener un instrumento de disuasión frente a los vecinos, en especial Venezuela y Brasil, que en años recientes había aumentado su capacidad militar (Carvajal, 2011, p. 282).

La posible escalada de las tensiones y la cercanía de los Estados Unidos al Amazonas eran una gran preocupación para Brasil (Ramírez, 2007, p. 163). En el mundo, Brasil solo es superado por Rusia y China en el número de fronteras con otros países, y aun así, pocos países se dan el lujo de tener un vecindario tan pacífico. Para Brasil es fundamental mantener las relaciones cordiales y el buen entendimiento entre todos sus vecinos, pues eso le garantiza estabilidad y le facilita profundizar el intercambio comercial (Lafer, 2002, p. 63). En contra de esta tendencia aparecía la injerencia estadounidense, que tenía la tendencia a convertirse en fuente de discordias; además, venía haciendo un gran esfuerzo por definir su área de influencia que delimitó a Suramérica, justo para evitar las dificultades que redundan de ocupar el mismo espacio que una superpotencia hegemónica.

Finalmente, la Corte Constitucional colombiana negó la posibilidad de que este acuerdo se materializara, lo que hizo que el sur respirara con más calma y posibilitó la reconciliación de Colombia con sus vecinos. Esto, sin embargo, no significa que el reto de construir un espacio que excluya a los Estados Unidos se haya superado. Por ejemplo, ha sido muy difícil dinamizar los acuerdos Sivam-Sipam para controlar el espacio amazónico, y si bien desde la perspectiva colombiana esto se ha debido a los altos costos que implicaría; desde la perspectiva brasileña, se debe a la presión que Washington ejerce sobre Colombia. (Ramírez, 2007, p. 155).

¿Rastros del debate latinoamericanismo-panamericanismo?

La cuestión de cuántas Américas hay siempre ha sido un asunto de suma relevancia, pues de esto se deriva, más que un simple problema de dónde trazar las fronteras del espacio que habitamos, la forma como se definen las relaciones de poder que determinan las realidades de los pueblos del continente. Así, la idea de la Pan-América fue concebida hacia el año 1889 y definía a todo el continente como el espacio que debían abarcar los intereses de los Estados

Unidos, particularmente los comerciales y políticos, de modo que en todo el territorio no hubiera una influencia mayor que aquella que pudiera establecer la creciente potencia de Norteamérica (Ardao, 2006, p. 159).

Este panamericanismo hacía extensiva la idea que en 1823 pasó a la historia con el nombre de Doctrina Monroe, que convertía la providencia del Destino Manifiesto en objetivo de la política interna y externa estadounidenses, y al continente americano en el espacio en el que debía materializarse. Si se rastrea la evolución del concepto y las ideas del panamericanismo se observa cómo este se transformó en el siglo XX, en el interamericanismo, cuyos fundamentos parten del mismo presupuesto de que el continente es un espacio de influencia exclusiva y de intereses imponderables de los Estados Unidos. Este concepto define la creación, en el marco de la guerra Fría, del Sistema Interamericano, encabezado desde 1948 por la OEA. En épocas más recientes, la idea de la Pan-América tomó la forma de Las Américas, que sirvió de base para la formulación del ALCA.

Mientras la Pan-América define un espacio geográfico y una zona de influencia de ideas e intereses planteados desde el norte del continente, América Latina o Latinoamérica contempla la idea de una nación, pluriétnica, multicultural, con lenguas herederas del latín, con historias, problemáticas y derroteros similares, aunque sumamente diversa. La Latinoamérica concebida entre 1836 y 1861 (Ardao, 2006, p. 160) comulga con el bolívarismo (en contraposición al monroísmo), en cuanto a la concepción de un espacio propio y autónomo que excluye a los Estados Unidos —y a Canadá— y que no constituye un área geográfica para la expansión del Destino manifiesto. Por el contrario, es un subcontinente con destino propio en espera de ser construido desde la autonomía y cuyo objetivo es el bienestar latinoamericano (Liévano, 1988, pp. 32 y ss.).

La definición de cada espacio, bien sea panamericano, latinoamericano o suramericano, implica mucho más que el establecimiento de límites. El espacio, y la forma como este se construye, definen todo un acervo de ideas, orientaciones, derroteros, y lógicas del poder que determinan la relación entre los actores habitantes de ese espacio, por un lado, y de estos con actores externos, por otro lado.

El espacio suramericano se encuentra en el momento actual dentro del devenir histórico de ideas que datan del siglo XIX y que han determinado la historia de Latinoamérica. En este sentido, se plantea que en la construcción de este espacio en el que hoy Brasil pretende proyectar su poder, se encuentra contenido ese acervo de pensamiento, que por casi dos siglos

se ha desarrollado, para responder a la cuestión de cuántas América hay. En esta concepción del espacio y de las ideas que lo definen, Colombia ha estado más cercana a la Pan-América del ALCA y a la Interamerica de la OEA; mientras que Brasil, desde su proceso de democratización, ha venido aportando a la concepción de Latinoamérica.

Brasil y Colombia: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica

La idea de “América para los americanos” se podía entender de dos formas: como una declaración de que este continente era para quienes hubieran nacido en él, lo cual implicaba que el colonialismo europeo no sería aceptado; y también se entendía, entre letras, como la autoridad de los Estados Unidos para determinar que nada en el suelo del continente americano podría poner en peligro su seguridad (Liévano, 1988, p. 35)

Esto resulta aun más claro con el corolario del presidente Roosevelt en relación con la doctrina: los Estados Unidos no solo tienen el derecho “sino el deber civilizador de intervenir en el sur en caso de caos”. Así, no era necesario que la amenaza viniera de Europa para que los estadounidenses intervinieran. Si el caos provenía del sur, era en el sur y contra el sur que se debía intervenir. Si la población de un país del sur se atrevía a poner en riesgo los intereses del país norteamericano, era un derecho, tanto como un deber de los Estados Unidos restablecer el orden (Drekonja-Korna, 2011, p. 23). Brasil, por ejemplo, sufrió un golpe de Estado cuando intentó alejarse de la influencia estadounidense. Colombia, por su parte, vivió la expresión de esta doctrina cuando sufrió la separación de Panamá, lo que la condujo a asumir su incapacidad para oponerse a los designios del norte y a asumir como la mejor estrategia el alineamiento incondicional (Tickner, 2007, p. 91).

El pensamiento de las décadas de 1940 y 1950, muy cercano a los postulados de la Cepal, se basaba en que la posibilidad de construir un futuro más autónomo pasaba por romper el lazo de dependencia de la rígida relación centro-periferia. Se argumentaba que la mejor forma de romper esa dependencia era buscando la industrialización a través de un mayor proteccionismo. La explicación de nuestra situación periférica era que mientras los países del centro nos vendían sus bienes industriales con alto valor agregado y precios significativos, nosotros basábamos nuestra economía en la comercialización de productos que daba nuestro suelo y subsuelo, y que cada día eran más baratos. Mientras así fueran las cosas, seguiríamos ocupando el

mismo lugar en el mundo y estaríamos atrapados en la trampa del subdesarrollo (Garay, 2004).

La alternativa era entonces crear un esquema de regionalismo cerrado y protecciónista que limitara el acceso de los bienes industriales extraregionales, esperando un consiguiente aumento del intercambio latinoamericano. Pero el entusiasmo que al principio despertó esta iniciativa, se diluyó en los sucesivos fracasos económicos de la región. Entre presiones externas y una pésima administración de las economías, el resultado fue una enorme crisis debido a la deuda, una situación de hiperinflación sin precedentes y una década perdida.

La desesperanza por el fracaso de este intento de construir un destino propio, llevó al subcontinente de vuelta a la amistad incondicional con los Estados Unidos. A finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, el escepticismo por la propia capacidad de agenciar un futuro produjo una nueva esperanza en las propuestas estadounidenses. Latinoamérica reformó la mayoría de sus Estados con políticas neoliberales que de ninguna manera habían ayudado a concebir, pero que en ese momento de desencanto por las iniciativas propias, poco importaba. El Consenso de Washington era una nueva versión del “deber civilizador de intervenir en el sur en caso de caos”.

La Doctrina Monroe parecía más vigente que nunca¹.

Lo curioso es que solo veinte años después, la revista *Foreign Affairs* ya se preguntaba: ¿se perderá el control, particularmente, sobre el hemisferio sur?, ¿estamos perdiendo a Latinoamérica? (*Foreign Affairs*, en Drekonja-Korna, 2011, p. 22). La siguiente pregunta hubiera sido: ¿estamos viendo el ocaso de la Doctrina Monroe? A pesar de esto, lo cierto es que los Estados Unidos sigue siendo una superpotencia sin par, que cualquier país aún está lejos de equiparar sus capacidades materiales y que ni siquiera necesita la aprobación del Consejo de Seguridad para declarar una guerra. Así, se deben diferenciar dos asuntos: uno es que se plantee el ocaso de la Doctrina Monroe y otro, muy distinto, es que se afirme el declive de los Estados Unidos como superpotencia. Que este país siga teniendo hoy en día un poder incomparable, es algo que pocos ponen en duda, pero con certeza lo que está en tela de juicio

¹ Desde algunas perspectivas, esto es polémico. Smith (1994), por ejemplo, considera que el fin de la Doctrina Monroe llegó con la terminación de la Guerra Fría, pues este episodio supuso el fin de las amenazas extracontinentales en la región.

es la efectividad de su doctrina en lo que respecta a sus relaciones con el sur del continente.

Hay al menos tres razones que sustentan esta duda: la primera, que la Doctrina Monroe tiene sentido cuando es factible identificar con claridad a un enemigo, como las potencias europeas en el tiempo de la descolonización o la amenaza comunista durante la Guerra Fría; diluidas estas fuentes de amenaza, se hace más difícil definir cuál es el caos sobre el que se debe intervenir. Segunda, contrario a las predicciones del modelo de la CEPAL, sí ha ocurrido un cambio en la forma como América Latina se relaciona económico con el mundo y en especial con los Estados Unidos. La tercera razón y la más importante es que ha surgido en las mentes del subcontinente una nueva autoconfianza y una nueva forma de autorepresentarse como un espacio autónomo que puede existir y gobernarse sin los Estados Unidos.

1. Una Doctrina Monroe sin amenazas

Con la Revolución cubana, los discursos de Goulart o Quadros o la elección de Allende, era muy fácil plantear que la “amenaza comunista” se cernía sobre el continente americano y era parte del deber civilizador estadounidense intervenir para restablecer el orden y garantizar la paz del continente. Pero después de la guerra Fría desaparecieron las amenazas contra las cuales era legítimo intervenir. Por un tiempo se intentó que el nuevo némesis fuera el narcotráfico y al poco tiempo el lugar lo asumió el terrorismo. Pero en ambos casos lo que quedaba claro era que el tema central de la agenda Estados Unidos-Latinoamérica era la seguridad. Por eso, después del 11 de septiembre de 2001, cuando la atención por los temas de seguridad se dirigió más hacia Medio Oriente o incluso un poco antes, hacia China, la intensidad de la agenda en este tema se redujo al interior del continente. Por ende, gran parte del contenido de la relación entre estas dos Américas perdió relevancia. Mientras más se hablaba del terrorismo extracontinental, menos aparecía Latinoamérica en la agenda estadounidense (Hirst, 2011, p. 35).

2. Una nueva realidad económica

Las predicciones de la CEPAL indicaban que los países de la periferia exportarían cada vez más bienes primarios, y por las mismas lógicas de la oferta y la demanda, una vez aumentara la producción, bajarían los precios. Si las materias primas seguían bajando de precio, Latinoamérica no podría dejar

de ser un proveedor de bienes para los países centrales, cuyas mercancías, al ser mucha más caras, podrían crecer a un ritmo que el subcontinente jamás alcanzaría. Sin embargo, entre 1973 y 1974 tras el embargo petrolero de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los precios del petróleo empezaron a subir, tendencia que se ha mantenido hasta comienzos del siglo XXI. De los veinte dólares que costaba el barril de petróleo en la década de 1960, pasó a los cien dólares a finales de la década de 1970, precio que más o menos se ha mantenido en los últimos años. Además de los precios de los hidrocarburos, los de las materias primas, en general, han aumentado bastante debido al acelerado crecimiento de China e India, entre otros factores. El índice de precios de bienes primarios muestra un aumento en la última década, de 58.3 dólares en 2002 pasó a 184.3 dólares en 2012².

De repente, los bienes que la mayoría de las economías latinoamericanas producían, empezaron a aumentar de precio y así mismo, los ingresos de los países. A esto se sumó que la tradicional precariedad de las economías del continente produjo unos importantes niveles de migración hacia los países centrales, lo que generó una importante fuente de ingresos vía remesas.

Todo ello ha redundado en un crecimiento económico en un contexto en el que ya se hicieron las reformas neoliberales, que si bien implicaron una crisis social mayúscula, contribuyeron a que el subcontinente cuente hoy —en términos generales— con economías bastante estables, fiscalmente equilibradas y atractivas para los inversionistas. Esto no solo es importante porque propicie un incremento de los ingresos, tanto o más interesante resulta el origen de los mismos. Los intereses económicos ya no son monopolizados por los Estados Unidos, sino que los Estados emergentes, como China, Rusia y Brasil empiezan a posar sus ojos en el sur y viceversa (Tokatlian, 2009). De forma paralela, los países centrales entraron en crisis y se prevé para los próximos años que su crecimiento económico siga siendo bajo.

A esto hay que sumarle una importante diversificación de los destinos de las exportaciones. El mayor número de exportaciones latinoamericanas que tradicionalmente tenían como destino a los Estados Unidos, garantizaban que las élites de estos países se sintieran más familiarizadas con el norte del continente que con cualquier otra latitud. Pero cada vez más la región se convierte en socia de sí misma, de Europa y de Asia —particularmente de China—, lo que ha diluido el poder relativo que la potencia del norte solía tener en el sur del Río Bravo (Sorj y Fausto, 2011, p. 5).

² Año base 2005: cien dólares (FMI, 2012).

TABLA 1

PORCENTAJE DE EXPORTACIONES DE TODA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE Y DE SOLO SUDAMÉRICA A CADA DESTINO (CEPAL, 2011)

PORCENTAJE A CADA DESTINO	EE. UU. 2000	EE.UU. 2010	ASIA Y EL PACÍFICO 2000	ASIA Y EL PACÍFICO 2010	L.A. Y EL CARIBE 2000	L.A. Y EL CARIBE 2010	EUROPA 2000	EUROPA 2010
ORIGEN								
EXPORTACIONES LATINOAMÉRICA (L.A.) Y EL CARIBE	59.7	39.6	5.3	17.2	16	19.3	11.6	12.9
EXPORTACIONES SURAMERICANAS	26.49	18.15	8.98	18.42	36.58	34.64	17.3	14.22

Si consideramos a toda Latinoamérica y el Caribe, los Estados Unidos pasaron de representar el destino del 59.7 % de las exportaciones en 2000 al 39.6 % en 2010. En el caso suramericano pasó del 26.49 % al 18.15 %, en el mismo tiempo. Como se puede observar, en ambos casos la tendencia es a la baja, y en Suramérica, los Estados Unidos pasaron a ser menos importante que Asia y el Pacífico y que el mismo subcontinente latinoamericano (ver Tabla 1).

Los cambios en las exportaciones han contribuido a que las élites de los países latinoamericanos no piensen solo en los Estados Unidos —aunque sigue siendo muy importante— sino que miren otras latitudes con buenos ojos. Hay una concepción creciente de que si bien hay que tener buenas relaciones con el país del norte, no se puede hacer sacrificando el buen entendimiento con otros socios que también son importantes. Poco a poco el bilateralismo que hacía a los países del sur obedientes receptores de la Doctrina Monroe le ha dado paso a un creciente multilateralismo, que al menos en parte, debilita el poder que la misma solía tener.

3. Una nueva mentalidad

Velosa (en este volumen) habla de un componente fundamental en el comportamiento internacional de los Estados: las ideas. Las ideas son hojas de ruta que les indican a quienes toman decisiones qué se puede hacer y cuáles son los límites. Las ideas ayudan a construir definiciones propias a partir de las cuales se generan representaciones sobre el rol que debe cumplir un Estado en el sistema internacional o regional. La construcción de los límites

de lo aceptable y del rol propio permiten definir los comportamientos. Por eso, quizá más importante que el cambio en la geopolítica mundial, que el aumento de los ingresos, la relativa estabilidad de las economías y la diversificación de socios comerciales, es el cambio de mentalidad. Latinoamérica, y en especial una parte de ella, está intentando sacarse de la cabeza la idea de ser el sumiso patio trasero de los Estados Unidos.

Es necesario recordar que el mismo neoliberalismo que generó estabilidad económica, produjo una impactante crisis social. Desempleo, aumento de la desigualdad, reducción de los salarios, entre otros, quedaron consignados en la mente de estas poblaciones, que son conscientes de que todo ello fue el resultado de haber hecho lo que los Estados Unidos y Europa consideraban que se debía hacer. Las opiniones en contra del neoliberalismo proliferaron, e incluso candidatos neoliberales como Fujimori y Menem, en Perú y Argentina respectivamente, debieron prometer falazmente que combatirían el neoliberalismo si los elegían presidentes.

El gran disgusto por el neoliberalismo se articuló con la conciencia de que el bienestar no devendría de aplicar las fórmulas euro-estadounidenses y que la mejor opción era buscar un destino propio. En este contexto, varios gobiernos fueron asumidos por líderes que aunque criticaron o dándole continuidad al neoliberalismo, y sin llegar a desmontarlo en la mayoría de los casos, optaron por plantear una dirección más autónoma de los países (Ramírez, 2011, p. 125).

Cuando los Estados Unidos propusieron el ALCA, casi todos los países se sentaron a revisarlo. El problema no era el libre comercio que planteaba, con el que la mayoría de gobiernos se sentía a gusto. El problema era que los Estados Unidos, inconsciente de la mentalidad que empezaba a surgir en la región, quería imponerlo más que negociarlo. En 2005, el proyecto fue prácticamente desecharlo y la potencia del norte empezó a establecer TLC bilaterales (Vieira, 2011, p. 154). El problema, insistimos en ello, no era el libre comercio ni siquiera el trasfondo neoliberal, sino que este fuera impuesto por los Estados Unidos. El MERCOSUR, por ejemplo, no nació como un proyecto que defendiera lógicas económicas distintas a las de ese modelo, sino con el fin de defender unas relaciones comerciales autónomas frente a la potencia hegemónica.

A los cambios en el contexto geopolítico y de relaciones económicas en el mundo, se ha sumado una voluntad de reforma, de transformación política y de orgullo por la soberanía. Y la novedosa combinación de todos estos elementos, en especial en Suramérica, ha generado una particular fuerza

negociadora en el escenario internacional. Aunque entre los mandatarios y mandatarias se hablan diferentes lenguajes políticos, ha aparecido la voluntad de crear denominadores comunes como la UNASUR (Drekonja-Korna, 2011, p. 23).

Así las cosas, ¿puede hablarse de un ocaso de la Doctrina Monroe? La respuesta es sí, en la medida en que, al menos en el caso de Suramérica, se intenta dejar de ser el patio trasero de los Estados Unidos, en lo que respecta a su papel en la garantía de la seguridad estadounidense, al cambio en la realidad económica de la región, y en especial, al cambio en la mentalidad.

Sin embargo, dicho ocaso resulta sumamente abstracto si no se tiene en cuenta el papel que en él desempeña Brasil. La diversificación de destinos exportadores de este país a partir de 1970 abrió la puerta para un cambio en su política en 1974, durante la presidencia de Geisel. En este periodo se abandona el esquema del alineamiento automático, con lo cual se ganó diversificación diplomática, y de allí devino un relacionamiento más activo con Latinoamérica. De hecho, Brasil empezó a sustituir a su principal comprador por sus vecinos, al punto que en 1980 exportaba tanto a Latinoamérica como a los Estados Unidos (Hirst, 1985, p. 256). En los últimos años, Brasil pasó de enviar el 24.3 % de sus exportaciones a los Estados Unidos en 2000, a solo destinarn un 9.6 % en 2010 (CEPAL, 2011). Esto le ha permitido diversificar sus destinos de exportación, y además le ha dado un amplio margen de maniobra en cuanto a sus actividades en la política internacional.

El gigante del sur es fundamental para entender que a pesar de que el ambiente de cambio en la relación con los Estados Unidos se vive en prácticamente toda Latinoamérica, es en Suramérica donde se hace más notorio. Y es que si se cuestiona el porqué estos procesos han tenido lugar en Suramérica más que en Latinoamérica, Brasil necesariamente debe aparecer en la respuesta.

Spektor (2011, p. 161) ubica la suramericanización de estos procesos a mediados de la década de 1990, en el contexto de un Plan Real para la estabilización macroeconómica de Brasil, que requería de un MERCOSUR estable, lo que chocaba con las sucesivas crisis que se presentaron en esa década. Fueron frecuentes los choques con Argentina, el otro gran peso pesado del cono sur. Desde la perspectiva brasileña, un acuerdo regional más amplio que le diera participación a más países diluiría el poder relativo de Argentina y aumentaría su margen de maniobra.

En la misma vía de las relaciones comerciales, el desarrollo de la economía brasileña que se expande en la región genera nuevos intereses en las realidades internas de sus vecinos, por las inversiones que tiene en ellos y por la presencia de ciudadanos brasileños en sus territorios. En la medida en que los problemas internos de los demás países empiezan a afectar los intereses brasileños, la estabilidad regional se vuelve una prioridad para el país más grande de la región.

Por otro lado, la inestabilidad de estos países se convierte en una preocupación para los Estados Unidos y hace más probable su intromisión en la región, lo cual para Brasil es importante evitar. Asimismo, estrechar los lazos con sus vecinos le podría ayudar a manejar mejor dos situaciones extremas que le incomodan: la excesiva cercanía de Colombia con los Estados Unidos, que constituye una puerta de entrada de la potencia del norte, y el *rupturismo* de Bolivia, Ecuador y Venezuela, que por su actitud confrontacional con el poder hegemónico, terminan convirtiéndose en prioridad y espacio de intervención para la potencia del norte (Betancourt, 2012, p. 664).

La iniciativa estadounidense del ALCA amenazaba los intereses del gigante del sur, que empieza a promover una fuerte unión con sus vecinos para negociar en bloque y disminuir la asimetría de poder. La diplomacia brasileña propone en la región el estrechamiento de los lazos a cambio de que su posición en la negociación sea respaldada, y es a raíz de esto que se frena la iniciativa de los Estados Unidos (Spektor, 2011, p. 162)

Otro factor importante, es la presencia de México en el espacio de Latinoamérica, que se empezó a volver incómoda dada su “norteamericanización”. Debido a que México siempre fue un líder latinoamericano, no estaría dispuesto a ceder fácilmente su protagonismo ante la potencia emergente, y además, su adhesión a Norteamérica lo convierte en un posible contradicctor, al tener intereses más cercanos a los estadounidenses. Asimismo, su pertenencia al mismo espacio político de Brasil resulta contraproducente (Spektor, 2011, p. 163). Por todo lo anterior, empezó a ser estratégico crear una nueva idea de espacio social, político y económico llamado Suramérica (Lafer, 2002, p. 68).

Esta clase de redefiniciones son importantes, pues como afirma Velosa (en este volumen), apoyándose en Golob (2003), los roles nacionales —las representaciones de sí mismo y del espacio que se habita— constituyen fronteras de la política, es decir, temas vetados como opciones validas de comportamiento. Mover esas fronteras desde el patio trasero hacia el espacio suramericano implica entonces ampliar el margen de acción.

La globalización impone desafíos que requieren de estrategias que superan las capacidades de los Estados nacionales, y una alternativa para sortearlos y sacar provecho de los cambios globales es la construcción de bloques regionales (Pastrana, 2005, p. 277). Brasil y otros países de la región empezaron a ser conscientes de ello, y en consonancia, se dieron cuenta de la importancia de concretar espacios regionales, por eso respaldaron las iniciativas de Brasil que se enfocaban, precisamente, en el sur del continente. Así las cosas, se realizaron dos procesos al mismo tiempo y se influenciaron entre sí: por un lado, el ocaso de la Doctrina Monroe; por el otro, la construcción de un nuevo espacio, un proyecto de región llamada Suramérica (en este volumen).

La mirada estadounidense a la nueva Suramérica

Como se ha mostrado, los Estados Unidos ha sido, es y será determinante en el rumbo que tome el proceso suramericano. Esto hace necesario preguntarse: ¿cómo perciben los Estados Unidos la construcción del espacio suramericano y el liderazgo que en el mismo ejerce Brasil? Pero responder esta pregunta lleva a enfrentarse con el problema de que se está hablando de procesos en curso y no de hechos consumados.

Pareciera que la incertidumbre no parte solo del sur frente a la actitud del norte, pues la tradicional potencia también observa expectante el curso de los acontecimientos. Y es que ya desde hace algunos años los Estados Unidos parecieran haber perdido claridad sobre lo que esperan de Latinoamérica, particularmente después de la presidencia de Clinton y tras el fracaso del ALCA, carece de una estrategia clara de relacionamiento.

La National Security Strategy de mayo de 2010, correspondiente a la administración de Obama, no pasa de mencionar de forma genérica a Latinoamérica en un párrafo en el que dice que esta región, junto con África y el Pacífico, ofrecen interesantes opciones de relacionamiento (The White House, 2010, p. 8).

Hay que recordar que en los últimos años, incluso una relación tan estrecha como la colombo-estadounidense se ha entablado más a partir de coyunturas y afinidades personales entre los presidentes que bajo la guía de un plan de acción con objetivos definidos (Sánchez y Monroy, 2012, p. 325). Así mismo, la aparente reorientación de Colombia, más cercana al sur del continente, se ha derivado de coyunturas como el cambio en la composición

del parlamento estadounidense y del mismo cambio de presidente (Kas, 2012, p. 25).

Precisamente la ausencia de una agenda latinoamericana estructurada a largo plazo, en particular durante el gobierno de Bush, fue determinante para que tuvieran lugar parte de los procesos que se han dado en el sur del continente. Y si bien al principio se pensó que Obama iba a desarrollar una política mucho más activa con la región, eso no ocurrió. Es muy posible que se deba a que desde hace ya algún tiempo, los Estados Unidos parecen no entender muy bien lo que está pasando en Suramérica (Grabendorf, 2010, p. 159). En ausencia de una política clara y estructurada, no es fácil vislumbrar cuál será la actitud futura de los Estados Unidos frente a la región. De momento, su percepción sobre los procesos del sur pareciera estar en construcción, y así como deja ver su beneplácito ante algunas situaciones, expresa su preocupación ante la ocurrencia de otras.

En el surgimiento de esta incertidumbre hay un hecho clave, se trata del colapso de la negociación del ALCA que implicó dos cosas para Brasil: primero, le dio confianza en que se podía apoyar en un principio básico de su identidad internacional, que es el propender por la cercanía entre los pueblos latinoamericanos (Lafer, 2002, p. 61). Segundo, le dejó la lección de que era posible contrarrestar el abrumador poder de los Estados Unidos a partir de una estrategia de impugnación apoyada en la conformación de objetivos comunes entre países suramericanos (Pastrana y Vera, 2012, p. 619).

Este proceso es crucial dado que como plantea Flemes (en este volumen) es un rasgo común de las potencias regionales intentar generar agresiones de poder para restringir la capacidad de acción de las grandes potencias. No en vano, en este contexto de impugnación se define la creación del MERCOSUR. Si ya desde antes Brasil se acercaba a lo que puede definirse como una potencia regional en cuanto a sus capacidades, es en este momento en el que empieza a asumir el papel activo que dicho rol requiere y a construir una hegemonía consensual proponiendo elementos de cohesión, como la protección de la democracia, la búsqueda del desarrollo económico y respuestas regionales conjuntas. Síntoma de la misma actitud fue el episodio ya mencionado de la primera reunión de presidentes suramericanos en respuesta a la búsqueda estadounidense de establecer acuerdos comerciales bilaterales y a su creciente influencia a través del Plan Colombia.

Para los Estados Unidos fue claro que la estrategia brasileña, más allá de crear lazos con sus vecinos, tenía como objetivo limitar su margen de

maniobra en el sur del continente. Henry Kissinger, en un escrito de ese tiempo, dejó ver su preocupación por el propósito brasileño de excluir a la potencia del norte de espacios que deliberadamente tenían como requisito de participación el “no ser los Estados Unidos” (Kissinger, 2001, p. 159).

Retomando a Flemes (en este volumen), una de las ideas de las potencias regionales cuando intentan consolidar espacios es aumentar su capacidad de negociación en la agenda global. Al respecto, no son secretas las discrepancias que hay entre Brasil y los Estados Unidos en los temas de discusión global: OMC y desarrollo de la Ronda de Doha, reforma al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reestructuración del poder global.

Aunque el pragmatismo de Brasil podría garantizarle cierto nivel de autonomía frente a los Estados Unidos, hace falta más que eso para aumentar su peso internacional y poder contradecir a los Estados Unidos en los grandes temas de la agenda global. Es factible plantear que Brasil asumió un típico comportamiento de una potencia regional con aspiraciones globales que habita un espacio con una paz negativa (en este volumen): buscó crear una hegemonía consensual caracterizada por el apoyo de la región a su liderazgo y por el desarrollo de instituciones.

¿Le molesta esto a los Estados Unidos? En ausencia de una clara estrategia, los gustos y disgustos dependen del ángulo desde el que se mire la situación. Por ejemplo, vio con preocupación la insurrección suramericana cuando se resistió a firmar el ALCA, que fue la derrota de su unilateralismo frente al multilateralismo brasileño (Roett, 2007, p. 57). Su preocupación también se hace extensiva a las cumbres de presidentes suramericanos que se iniciaron a partir de ese hecho. Tampoco le agrada mucho que se construya una región que por definición lo excluye pero en la que mal que bien, caben países como Venezuela o Bolivia, con concepciones políticas bastante confrontacionales frente a la de la tradicional potencia. Además de que en ese espacio se incluyen a sus detractores, la existencia de el mismo desdibuja su zona de influencia tradicional.

Tokatlian (2009) hace notar la incomodidad, y sin embargo inacción, de los Estados Unidos ante los que parecieran ser síntomas del ocaso de la Doctrina Monroe, como la llegada de gobiernos con un estilo confrontacional; la sumatoria de voces a favor de reformulaciones de la política antidrogas, incluyendo con frecuencia temas de legalización; la eliminación en Ecuador de la base de Manta; y el nombramiento en Paraguay, como ministro de relaciones exteriores, a Alejandro Hamed Franco, defensor de la causa palestina e investigado por agencias de seguridad estadounidenses, entre otros.

Aun así, los Estados Unidos también considera valioso el papel estabilizador que puede desempeñar Brasil en Suramérica, que si bien le quita un poco de su influencia, también le genera tranquilidad en un momento en que sus prioridades se encuentran orientadas hacia otras latitudes. En la medida de la ausencia de una política clara hacia Latinoamérica, el autoagenciamiento de esta región le quita a los Estados Unidos un motivo de preocupación. Y hay que tener en cuenta que, en últimas, lo que ha ocurrido es que los Estados Unidos han apoyado el proceso de Brasil en Suramérica y al mismo UNASUR, a pesar de que este le resta protagonismo a la OEA, uno de los símbolos del interamericanismo estadounidense (Hakim, 2011, pp. 17 y 18).

Para ponerlo en palabras de la Casa Blanca:

Damos la bienvenida al liderazgo de Brasil y su intención de ir más allá de la vieja división Norte-Sur para perseguir el progreso en asuntos bilaterales, hemisféricos y globales. El éxito macroeconómico de Brasil, junto con sus medidas para reducir las desigualdades socioeconómicas, ofrecen importantes lecciones para los países de las Américas y África. Vamos a alentar los esfuerzos brasileños contra el tráfico ilícito de redes transnacionales. Como guardián de un único patrimonio ambiental nacional y líder en combustibles renovables, Brasil es un socio importante para enfrentar el cambio climático global y promover la seguridad energética. Y en el contexto del G20 y la Ronda de Doha, vamos a trabajar con Brasil para garantizar que el desarrollo económico y la prosperidad sean ampliamente difundidas³ (The White House, 2010, p. 44).

Los límites del optimismo

Hasta este punto, estas líneas se han dejado llevar por el mismo entusiasmo que expresan autores como Tokatlian (2009), Drekonja-Korna (2011), Grabantorf (2010), entre muchos otros, que ante las evidencias de que algo nuevo está pasando en Suramérica se inclinan a pensar que la Doctrina Monroe se encuentra en fase terminal. Pero este entusiasmo, lejos de concluyente, abre las puertas a un gran debate: ¿qué tan real es esa nueva autonomía suramericana de la que se ha hablado?

³Traducción del autor.

La pregunta es válida porque si bien han habido hechos sin precedentes, nada sobrepasa los límites de lo que los Estados Unidos consideraría aceptable. Suramérica aún abraza la democracia liberal con una economía de mercado capitalista y predominantemente neoliberal. El punto de discusión aquí planteado no es si el modelo debería ser otro, sino qué pasaría si esto se intentara. Es cierto que Suramérica frenó la iniciativa del ALCA, pero bilateralmente ha venido estableciendo varios TLC con los Estados Unidos, que con frecuencia incluyen disposiciones desequilibradas, favorables para la superpotencia. Y de nuevo, el punto aquí no es si eso es positivo o negativo, sino cuáles habrían sido las consecuencias de haberse negado Suramérica a revalidar los intereses comerciales de los Estados Unidos.

En el corolario a la Doctrina Monroe mencionaba que:

Toda nación cuyo pueblo se conduzca bien puede contar con nuestra cordial amistad. Si una nación muestra que sabe cómo actuar con eficiencia y decencia razonables en asuntos sociales y políticos, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no necesita temer la interferencia de los Estados Unidos. Un mal crónico o una impotencia que resulta en el deterioro general de los lazos de una sociedad civilizada, puede en América, como en otras partes, requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a los Estados Unidos, aun sea renuentemente, al ejercicio del poder de policía internacional en casos flagrantes de tal mal crónico o impotencia.

Ciertamente, ninguna parte de este postulado ha sido desafiada por algún país suramericano, ni siquiera por Brasil. La misma National Security Strategy ya citada considera a Brasil como un Estado que muestra que sabe cómo actuar con eficiencia y decencia razonables; es decir, que se encuentra dentro de los límites de lo tolerable. Las complicaciones de las guerras en Afganistán e Iraq han mantenido la mirada estadounidense lejos de Latinoamérica y han hecho deseable que sea Brasil, tradicional y prudente aliado, el que mantenga el sur del continente libre de caos.

De momento, la relación Colombia-Brasil se ha venido intensificando sin que por ello se borre una historia de distanciamiento. El apego colombiano a la Pan-América, sigue contrastando con la voluntad de Brasil de una Suramérica, lo cual seguirá siendo determinante en los encuentros y desencuentros de estos vecinos amazónicos. Aunque con el Gobierno de Santos

la relación con el gigante del sur ha sido más amable, el hecho de que esta nueva caracterización de la relación esté ligada a un Gobierno en particular, es muestra de la variabilidad de la política exterior colombiana (Betancourt, 2012, p. 662). Los cambios en el mundo contemporáneo pueden facilitar una nueva orientación de las relaciones de vecindad, pero esto no es un hecho consumado ni irreversible.

Por último, hay que resaltar que los elevados precios de los productos primarios, centrales en la canasta exportadora suramericana, y la diversificación de destinos de los mismos ofrecen una mayor capacidad negociadora internacional; sin embargo, esto no redunda necesariamente en una mejora de las condiciones de vida de los pueblos de este sur, lo cual sería el mayor objetivo que haría deseable el ocupar una posición favorable en la estructura de poder internacional. La dedicación a la exportación de esta clase de bienes impacta de forma positiva en los ingresos del país como un todo; pero no por ello llegan a distribuirse en la población, dado que la naturaleza extractiva de esta clase de bienes está lejos de generar la cantidad de empleo que se lograría con el afianzamiento de un proceso industrial. Más aún, el enorme peso de la industria minero-energética en la región ha contribuido a que aparezcan síntomas de desindustrialización. Por ende, la bonanza de los bienes primarios constituye un arma de doble filo que puede llevar al subcontinente a la paradoja de que los países mejoren su posicionamiento internacional mientras se ponen en peligro las condiciones de vida de buena parte de sus habitantes.

Conclusiones

Las relaciones entre Colombia y Brasil se han caracterizado por el mutuo desconocimiento determinado en gran medida porque los dos han priorizado su relación con los Estados Unidos. Desde principios de la década de 1990, cuando la interacción sur-sur se volvió más intensa, la relación ha sido cordial, pero ha estado plagada de desencuentros y desconfianzas, generadas sobre todo por el tipo de vínculos que cada uno de estos países ha tenido con la potencia del norte. De forma paralela, en el mundo se ha generado un proceso de cambios en la estructura del poder internacional que le ha venido dando forma a una nueva multipolaridad, en la cual se ha diluido un poco el peso de la tradicional potencia hegemónica de Norteamérica.

En América Latina, y en especial en Suramérica, esto se ha manifestado en una diversificación e intensificación de los lazos políticos y

económicos, lo que ha redundado en que se muevan las fronteras de lo posible en cuanto a los comportamientos exteriores del sur del continente. En este contexto, la Doctrina Monroe y sus ideas colindantes como las del panamericanismo, interamericanismo y Las Américas, que definen un espacio de influencia norteamericana y un patrón de comportamiento de los Estados Unidos con los países al sur del río Bravo ha sufrido alteraciones, que lo han llevado hacia un aparente ocaso. De forma paralela, las ideas del bolívarismo y su centralidad en el espacio latinoamericano, se encuentran en proceso de reinterpretación y redimensionamiento ubicándose ahora en un espacio llamado Suramérica.

Pero este nuevo entusiasmo por una mayor autonomía materializada en un nuevo espacio, no es concluyente ni definitivo. Los mismos hechos que sustentan el entusiasmo por una reformulación de la relación sur-norte en el continente, dan cuenta de que si bien puede que para los Estados Unidos ya no sea tan fácil imponer impunemente sus designios sobre el sur, nada de lo que ha ocurrido en Suramérica llega a contradecir realmente lo que la superpotencia considera aceptable. La nueva autonomía suramericana sigue teniendo sus límites en la conveniencia estadounidense. ¿Son determinantes los Estados Unidos en la construcción del espacio suramericano? Sí, tanto en su concepción como en sus obstáculos, y el mismo es el peso que tiene el país del norte en la relación Colombia-Brasil.

Recomendaciones

El entusiasmo por la nueva autonomía no es una simple ilusión, pues tiene asidero en hechos palpables. Sin embargo, tanto gobiernos como analistas deben ser conscientes de que los Estados Unidos sigue siendo una superpotencia con una capacidad de injerencia sin igual, lo cual se manifestará tanto en los casos donde los países tomen actitudes más confrontacionales, como si se inclinan por el seguidismo. De momento es buena idea mantener el entusiasmo pero sería deseable intentar encaminarlo por la delgada línea de la prudencia.

Hay que tener presente que buena parte del éxito de los propósitos de autonomía pasa por la diversificación de las relaciones políticas y económicas con diferentes actores globales, en especial con potencias emergentes, y por crear vínculos más sólidos entre los países de la región. Deben tenerse las precauciones necesarias para evitar que alguna de estas situaciones pueda derivar en un proceso de desindustrialización que cambie

la dependencia de estos países hacia una cierta zona geográfica, por una dependencia en extremo problemática por cierto modelo económico exclusivamente minero-energético. Una buena forma de enfrentar este riesgo es intensificar las relaciones sur-sur.

Finalmente, se aconseja a los Gobiernos colombiano y brasileño en particular, y suramericanos en general, que les apuesten a formas de relacionamiento regional con conciencia del tiempo en que viven. En este sentido, el intercambio y los acercamientos no se pueden limitar al tema comercial, sino que tienen que abarcar temas políticos, culturales, científico-tecnológicos, sociales, de seguridad y defensa. El espacio suramericano no se puede limitar a la existencia de ideas y propósitos, sino que se tiene que edificar sobre agendas reales, que apunten hacia la consolidación de un proyecto de región.

Referencias

- Arda, A. (2006). Panamericanismo y Latinoamericanismo. En Zea, L. *América Latina en su ideas* (157-171). México D.F. Siglo XXI Editores.
- Ayllon, B. (2007). *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Betancourt, R. (2012). Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En Jost, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (659-673). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Caracol Noticias. (2000, agosto 5). *Clinton visitará el Plan Colombia*. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/clinton-visitará-el-plan-colombia/20000805/nota/94327.aspx>.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuición por soberanía? En Cardona, D. *Colombia: una política exterior en transición* (273-307). Bogotá: Fescol.
- CEPAL. (2011). Las relaciones entre América Latina y el Caribe y sus principales socios extraregionales. En Bárcena, A., Pardo, O., Rosales y Pérez, R. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU.
- Drekonja-Korna, G. (2011). El ocaso de la Doctrina Monroe. En Wollrad, D., Maihold, FGf, y Mols, M. *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (22-30). Buenos Aires: Friederich Ebert Stiftung.
- Elespectador.com. (2011, agosto 4). *Ex presidente Lula dice que relación con Uribe fue de desconfianza*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-289440-expresidente-lula-dice-relacion-uribe-fue-de-desconfianza>.
- FMI. (2012). *Primary Commodity Prices, 2002-2012*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/res/commod/Table1.pdf>.
- Garay, L. J. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Banco de la República.
- Golob, S. R. (2003). Beyond the policy frontier. Canada, Mexico and the ideological origins of NAFTA. *World Politics*, 55 (3), 361-398.
- Grabendorf, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Revista Nueva Sociedad*, 154-171.
- Grisales, G. (2006). ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional? *Aldea Mundo*, 10, 54-61.
- Gudynas, E. (2006). *El camino de la integración sudamericana*. CLAES-D3e.

- Hakim, P. (2011). ¿Por qué Estados Unidos y Brasil no tienen buena relación? *Foreign Affairs Latinoamérica* 11, 14-21.
- Hirst, M. (2004). Brasil ante el conflicto colombiano. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (119-124). Bogotá: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), Universidad Nacional.
- Hirst, M. (1985). Las relaciones de Estados Unidos con las potencias medianas en América Latina: los casos de México y Brasil. *Estudios Internacionales*, 18, 241-269.
- Hirst, M. (2011). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de la postguerra Fría. En Wollrad, D., Maihold, G., y Mols, M. *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (31-48). Buenos Aires: Friederich Ebert Stiftung.
- Kas. (2012). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Kissinger, H. (2001). *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st. Century*. Nueva York: Simon and Shuster.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Liévano, I. (1988). *Bolívarismo y monroísmo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar? En Cardona, D. *Colombia: una política exterior en transición* (235-272). Bogotá: Fescol.
- Ministerios das Relações Exteriores. (1948). O Brasil, os Estados Unidos e o Monroísmo. *Obras do Barão do Rio Branco*, 8. Río de Janeiro: Estudos Históricos.
- Moniz Bandeira, L. A. (2006). Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33 (3), 12-27.
- Pastrana, E. (2011). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En Sorj, B. y Fausto, S. *Brasil y América del sur: miradas cruzadas* (76-116). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Pastrana, E. (2005). Extinción o reinvenCIÓN del Estado-Nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 266-282.
- Pastrana, E., y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, S. *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? escenarios y desafíos para su política exterior* (613-641). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ramírez, S. (2011). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En Cardona, D. *Colombia: una política exterior en transición* (125-144). Bogotá: Fescol.

- Ramírez, S. (2007). *Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación*. En Hofmeister, W., Rojas, F. y Solís, L. G. La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. *América Latina*, 1 (135-174). Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Roett, R. (2007). Brasil y Estados Unidos. En Hofmeister, W., Rojas, F. y Solís, L. G., *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, 2 (47-65). Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Sánchez, F. y Monroy, C. (2012). Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos. En Jost, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (323-335). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Smith, G. (1994). *The last years of the Monroe Doctrine, 1945-1993*. Nueva York: Hill and Wang.
- Sorj, B. y Fausto, S. (2011). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En Sorj, B. y Fausto, S. *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (161-198). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- The White House. (2010). *National Security Strategy. Washington: Seal of the President of the United States*.
- Tickner, A. (2007, enero-junio). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia International*, 65, 90-111.
- Tokatlian, J. G. (2009, enero 8). *Project Syndicate: a World of Ideas*. Recuperado de: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-the-monroe-doctrine/spanish>.
- Vieira, É. (2011). Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. En Cardona, D. *Colombia: una política exterior en transición* (145-178). Bogotá: Fescol.

La Unión Europea en la perspectiva de la política exterior de Colombia y Brasil: escenarios bilaterales e interregionales

.....
*Jennifer Duarte García**

En la última década, la política exterior de Colombia y Brasil ha experimentado cambios importantes. Colombia busca ejercer un liderazgo en la escena internacional a través de un leve desprendimiento de los intereses y las directrices de los Estados Unidos y dándole mayor importancia a la región latinoamericana. Brasil, por su parte, se ha consolidado como potencia regional e intermedia, y busca mantener y fortalecer esta posición aumentando su influencia global y prestándoles especial atención a los otros países que junto con él conforman el grupo conocido como BRICS, y por supuesto, a las necesidades de la región suramericana.

En este contexto, la Unión Europea ha mantenido una relación cercana —aunque no prioritaria— tanto con Colombia como con Brasil, respondiendo a intereses económicos, políticos y sociales, y al interés del bloque europeo de ver reflejado en la región su propio modelo de integración. Aunque sin desempeñar un papel protagónico dentro de sus agendas de política exterior, ambos Estados han procurado mantener relaciones relativamente estrechas con la Unión Europea, y han reconocido la relevancia que tiene dentro del sistema internacional un bloque que reúne a veintisiete Estados.

A la fecha, ningún esquema de integración suramericano ha logrado consolidar una verdadera asociación estratégica con la Unión Europea.

*Politóloga de la Universidad Pontificia Javeriana con énfasis en Relaciones Internacionales. Maestro en Unión Europea, Real Instituto de Estudios Europeos. Zaragoza, España. Docente de cátedra de la Universidad Pontificia Javeriana.

Diversos factores dentro de la CAN y el MERCOSUR han impedido que las relaciones interregionales sean más profundas. Sin embargo, el panorama renovado de la política exterior de Colombia y Brasil puede significar una oportunidad para la consolidación de un bloque regional fuerte que sea el interlocutor de Suramérica ante la Unión Europea. En este momento de expansión y diversificación de la política exterior de Colombia y Brasil, la Unión Europea puede desempeñar un papel relevante en las perspectivas estratégicas y regionales de ambos Estados.

Así, el objetivo de este capítulo es indagar cuáles han sido las principales estrategias de acercamiento de ambos Estados suramericanos con la Unión Europea y analizar un posible escenario futuro de alianza y cooperación entre Colombia y Brasil, para alcanzar una mejor interlocución con el bloque europeo. El primera apartado contiene un análisis teórico de la política exterior de Brasil y Colombia desde el realismo neoclásico, el segundo y tercer apartado están dedicados a las relaciones de Colombia y Brasil con la Unión Europea. En la cuarta sección se hace una reflexión sobre las posibilidades de actuación conjunta de Brasil y Colombia con la Unión Europea a través de la UNASUR. Para finalizar, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

Antes de seguir, es importante señalar que aunque este escrito no incluye un análisis sistemático de la crisis europea, se reconoce que en el actual panorama de incertidumbre de la Unión Europea, las perspectivas a futuro podrían cambiar tanto para Brasil como para Colombia en lo que respecta a su relación con ella.

Colombia y Brasil en el sistema internacional: capacidades relativas de poder, percepciones y reposicionamiento

Colombia y Brasil hacen parte de una región que se encuentra en ascenso en el concierto internacional. Como recientemente lo expuso Gratius (2011): “(...) gracias a Brasil y otras grandes economías como Argentina, Colombia, Chile, México y Perú; América Latina no ha desaparecido del mapa mundial, más bien esta regresando a la escena internacional” (p. 92). Una muestra contundente de este proceso de ascenso, en materia económica, es el hecho de que Latinoamérica ha sido la región menos afectada por la crisis económica mundial.

Por un lado, Brasil se percibe a sí mismo y es reconocido a nivel mundial como una potencia global emergente y muy activa. En calidad de potencia

suramericana su actuación es clave para la estabilización de la región¹ y se presenta como el nuevo agente de cooperación global, líder del mundo en desarrollo, con un papel determinante en iniciativas de especial importancia como el Foro Trilateral IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), la IIRSA y la UNASUR, entre otras.

Brasil es la octava economía del mundo y es parte de los BRICS, el grupo de Estados con las mayores expectativas de crecimiento económico. Tiene una población joven, goza de una gran extensión geográfica con abundantes recursos naturales, el 40 % de la energía de consumo proviene de recursos renovables y cuenta con amplias capacidades militares y comerciales. De acuerdo con el nuevo Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)², las cifras de Brasil en la última década han aumentado considerablemente, pasó de un 38.3 en 2005 a un 77.0 en 2011. Dentro de este índice, su presencia blanda, la cual incluye cooperación para el desarrollo, ciencia, cultura y educación, aumentó un 50 % durante este mismo periodo. Por lo demás, ha logrado mantener buenas relaciones con gobiernos de diferentes ideologías y proyectos políticos divergentes, incluso en medio de una región altamente polarizada, en la que en diversas ocasiones ha servido, implícita y explícitamente, de mediador.

Colombia, por su parte, aunque no está próxima a convertirse en una nueva potencia del sur, es percibida a nivel mundial como potencia secundaria en la región, hace parte del llamado grupo de mercados emergentes CIVETS y es candidata para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³. Además, viene gozando de un periodo de crecimiento económico constante, crecientes índices de desarrollo económico, mayor competitividad, una buena perspectiva de producción de hidrocarburos y un clima de más seguridad, lo que a su vez ha aumentado la confianza de los inversores extranjeros. En cuanto al IEPG aumentó del 8.4 en 2005 al 17.4 en 2011. Dentro de este mismo índice, en materia económica,

¹ El Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) llama a Brasil “país ancla”, puesto que desde el punto de vista político y económico ocupa una posición vital en su región para lograr la seguridad y el desarrollo, así como en la resolución de los problemas globales.

² El IEPG, desarrollado por el Real Instituto Elcano (2012) busca “conceptualizar la globalización y la capacidad que tienen los diferentes países de moldear ese proceso a partir de su posicionamiento internacional en diferentes ámbitos”. Lo hace teniendo en cuenta las áreas de economía, defensa y presencia blanda.

³ Colombia ya ha obtenido el aval de Alemania, México, Italia y recientemente, en el marco de la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Cartagena, recibió el apoyo de los Estados Unidos.

incluyendo exportaciones de energía, bienes primarios, manufacturas, servicios e Inversión Extranjera Directa (IED), pasó de un 12.5 en 2005 a un 27.6 en 2011; es decir, logró un aumento de casi el 55 %. Como muestra de esta renovada percepción que el mundo tiene de Colombia, el pasado mes de abril, en el marco de la Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, el país fue noticia global: el presidente Santos ocupó la portada de la revista *Time* (2012, abril 13), la cual se refirió al momento que vive el país como “*The Colombian Comeback. From nearly failed state to emerging global player*”.

Esta posición privilegiada de Brasil y Colombia en el escenario internacional ha sido un factor decisivo para aumentar el alcance y las posibilidades que ambos países pueden llegar a tener con su política exterior. En el marco del realismo neoclásico, este paulatino reposicionamiento puede leerse como producto de un aumento de sus capacidades relativas de poder —en una acepción no restringida al ámbito económico y militar— que, como señala Rose (1998), tienen un impacto en el grado de ambición de la política exterior de los Estados: “la cantidad relativa de recursos de poder material que poseen los países moldeará la magnitud y la ambición (...) de sus políticas exteriores: si su poder relativo aumenta, los Estados buscarán mayor influencia exterior (...)" (p. 152, traducción del autor).

Sin embargo, las capacidades de poder relativo no actúan como una correa de transmisión directa y, por si solas, no predicen el comportamiento en política exterior que asumirá un Estado. Por tanto, como sugieren Rose (1998) y Schweller (1998), resulta necesario abrir la “caja negra del Estado”, “mirar” qué pasa dentro y analizar las percepciones y estrategias de los “ejecutivos de la política exterior” (*Foreign Policy Executives*).

En cuanto a Brasil, la manera en que el Presidente Lula da Silva y los ejecutivos de la política exterior percibían a Brasil dentro del sistema internacional llevaron a la configuración de una política exterior amplia y “ambiciosa”. Impulsaron estrategias clave y de largo alcance, como la promoción de la integración regional, materializada en iniciativas como la UNASUR; una intervención activa en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias, en especial el Consejo de Seguridad; el fortalecimiento del país como portavoz del mundo en desarrollo en diferentes foros y esquemas internacionales; y una profundización de lo que hoy se conoce como cooperación sur-sur⁴. A su vez, la lectura del papel que ha desempeñado

⁴ La cooperación sur-sur ha surgido como un nuevo mecanismo de ayuda al desarrollo, el cual surge en un diálogo político entre los países del sur y la conciencia sobre la necesidad de reducir

Brasil a escala global y en un contexto multipolar y diverso, le permitieron al Presidente Lula da Silva tener un acercamiento especial, en ocasiones un tanto controversial, con Estados como Cuba, Venezuela e Irán.

Con la llegada de Dilma Rousseff a la presidencia en 2010, se ha mantenido la convicción de que Brasil debe tener un papel protagónico a nivel global aprovechando su posición privilegiada y el aumento de sus capacidades relativas de poder en el sistema internacional. No obstante, se percibe una ligera diferencia en cuanto a la búsqueda de una política exterior más pragmática y racional. Ejemplo de ello ha sido el distanciamiento que ha tenido la mandataria con el presidente de Irán, antiguo aliado de Lula da Silva. Rousseff tiene una posición firme en materia de defensa de los derechos humanos, a la cual le dará prioridad y de la cual dependerán las relaciones con los demás Estados. En este sentido, la mandataria expresó: “mi Gobierno será un incansable defensor de la igualdad y de los derechos humanos en cualquier parte del mundo” (en Gallego, S., 2012).

La relación de Brasil con los demás países de Latinoamérica ha sido más “cuidadosa”—aunque sigue manteniendo su liderazgo—, pues ha evitado involucrarse en el discurso antiestadounidense de países como Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Esta postura más precavida le ha permitido no caer en una ideologización de la política exterior. En este sentido, Rousseff confronta menos a los Estados Unidos y reconoce de manera más explícita la importancia que tiene para su país, por eso busca crear una relación más cercana y fluida. Su pragmatismo ha sido interpretado por varios especialistas como una manera de “distorsionar” las relaciones bilaterales con su homólogo en Washington.

En cuanto a Colombia, la política exterior se ha centrado en las decisiones y visiones del presidente de turno. La llegada del presidente Santos en 2010, dio lugar a lo que los analistas han llamado un giro de la política exterior colombiana. Santos habla de impulsar una política exterior moderna y abierta al mundo, ya que el país cuenta con todo el potencial y las capacidades para hacerlo. En este sentido, para darle mayor visibilidad al país, Santos busca posicionar a Colombia en los grandes foros internacionales, como en la OCDE. Asimismo, en su esfuerzo por lograr un trato “entre

las asimetrías del llamado Tercer Mundo. A diferencia de la cooperación Norte-Sur, se caracteriza por el empleo de recursos locales, la flexibilidad, la rapidez, la adaptación a prioridades nacionales, la preservación de la identidad cultural y la diversidad; su menor coste y mayor impacto. Este tipo de cooperación ha creado mayor solidaridad entre los países en desarrollo, su principal objetivo es la reforma del orden internacional y el sistema económico mundial.

iguales” con algunos Estados, Colombia se muestra como un buen socio en materia de cooperación, ya que tiene mucho que ofrecer por su amplia experiencia en asuntos de seguridad y paz.

En esta línea, el nombramiento del exdirector de la Policía Nacional colombiana, el general Oscar Naranjo, como asesor de seguridad del Presidente electo de México, Enrique Peña, tiene un valor simbólico muy importante a nivel internacional sobre la labor de Colombia en materia de seguridad y lucha contra el narcotráfico. El Presidente mexicano señaló que ante la grave situación de seguridad de su país, era necesario importar “un modelo exitoso” (en García, J. G., 2012) como el de Colombia. Además, de la percepción que tiene Santos y su equipo de Colombia en el mundo, se deriva el diseño de una política exterior que busca proporcionarle al país una mayor inserción internacional a través de la puesta en marcha de acuerdos comerciales con diferentes regiones y Estados del mundo. Esta dinámica le ha permitido llegar a mercados antes desconocidos, como el de Corea del Sur e Israel.

En síntesis, las percepciones de los principales agentes encargados de diseñar e implementar la política exterior de Colombia y Brasil ha sido decisiva para la reconfiguración que se está dando en el sistema internacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aunque los ejecutivos de la política exterior se esfuerzan por aprovechar el reposicionamiento de sus respectivos países, tanto en la región como en el mundo, y buscan explotar el aumento de sus capacidades relativas de poder, solo podrán hacerlo de manera efectiva y consistente si los factores internos están a su favor. Es el aumento del poder estatal, no del poder nacional el que permitirá llevar a cabo una política exterior más ambiciosa (Zakaria, 2000, 50).

La expansión de la política exterior de Brasil y Colombia se ha logrado llevar a cabo porque han contado con una fuerte capacidad de decisión, lo cual, a su vez, les ha permitido elevar y utilizar el aumento de sus recursos económicos al servicio de la política exterior. Sin embargo, ambos Estados están condicionados por problemáticas domésticas aún sin resolver, que pueden jugar en contra en su proyección internacional. Si bien, “son las capacidades las que moldean las intenciones”, la estructura del Estado puede limitar el poderío de la nación (Zakaria, 2000, p. 20), y esta dependerá que Brasil o Colombia logren tener un mayor posicionamiento a nivel global.

Colombia y la Unión Europea

Diferentes factores han mantenido a la Unión Europea como un actor de limitada relevancia en la política exterior de Colombia. Un factor decisivo ha sido la relación privilegiada y estrecha que Colombia ha mantenido con los Estados Unidos y las divergencias que este último y la Unión Europea tienen en cuanto al manejo que debería haber del conflicto armado colombiano. Con la llegada del Presidente Santos y su giro en la política exterior, la percepción de Colombia en el sistema internacional ha sugerido un cambio en la forma en que se relaciona con la Unión Europea, actor que cada vez más es reconocido por Colombia como un actor clave para conseguir sus metas internacionalmente, tanto desde el punto de vista comercial como político.

Se ha establecido una renovada agenda con la Unión Europea como bloque y con sus Estados miembros, reconociendo las políticas, principios y temáticas que guían su actuación internacional. Colombia ha sido más receptivo a las recomendaciones de la Unión Europea en temas como la sociedad civil y los derechos humanos; también ha sacado mayor provecho de sus tradicionales socios europeos. A la luz de estos cambios y pensando en el potencial que tiene Europa, es posible afirmar que la relación entre Colombia y la Unión Europea se dirige hacia un escenario de profundización más que de estancamiento.

Hablar de la política exterior de Colombia frente a la Unión Europea implica necesariamente pensar en el tratado de libre comercio (TLC). Alcanzar un acuerdo comercial con la Unión Europea es un reto de primer orden para el Presidente Santos, luego de la puesta en marcha del TLC con los Estados Unidos. El TLC Colombia-Unión Europea tendría un significado importante en la historia comercial del país, ya que se trata del segundo socio comercial de Colombia y varios Estados miembros, como España, Francia e Inglaterra, son los principales proveedores de la IED.

En el año 2011 el comercio bilateral fue de 16 340 millones de dólares, con lo cual Colombia logró aumentar en un 78.2 % las exportaciones hacia los Estados de la Unión. De acuerdo con algunos analistas, el tratado bilateral permitiría un mayor crecimiento de la economía colombiana, reducir la pobreza y un aumento en la remuneración del trabajo (Reina y Oviedo, 2011), entre otros beneficios. A diferencia de las actuales ventajas concedidas por la Unión Europea de manera unilateral a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP Plus), el TLC resultaría más conveniente para el país,

por su mayor permanencia y por permitir un mayor margen de negociación, dando así seguridad y confianza a los agentes involucrados.

El TLC con la Unión Europea se inscribe dentro de la estrategia —heredada del Gobierno Uribe— de internacionalización de la economía y de inserción de Colombia en el mercado y escenario internacional. De acuerdo con los nuevos lineamientos de la política exterior colombiana, este tratado sería una de las plataformas para la proyección mundial y un paso positivo para consolidar la imagen del país en el exterior, que se ha caracterizado por ser uno de los Estados más cerrados de Latinoamérica.

Luego de culminar la negociación bilateral en 2010 y ser aprobado por la Comisión Europea, el TLC Colombia-Unión Europea espera su ratificación en las votaciones parlamentarias que tendrán lugar a más tardar en el mes de noviembre del 2012. Las posiciones están divididas en partes iguales, entre quienes se encuentran a favor y en contra. El principal argumento para no ratificarlo es el cuestionable estado de los derechos humanos en Colombia, donde las denuncias por violaciones y persecuciones a defensores y trabajadores sindicalizados son constantes. La sociedad civil, tanto europea como colombiana, ha tenido una participación activa en este tema, generando un movimiento crítico que ha encontrado voces de apoyo de algunos parlamentarios europeos, como los pertenecientes al Grupo de los Verdes y la Izquierda Unitaria Europea. Para aclarar el escenario actual, en junio de 2012 una delegación de cinco parlamentarios europeos visitó el país con el fin de recolectar información sobre la situación actual de los derechos humanos, el narcotráfico y las guerrillas, entre otros temas (“Parlamentarios europeos visitaron Colombia para ratificar el TLC”, 2012, junio 28).

El Gobierno colombiano ha dado un paso importante en materia de derechos humanos, al fijar este tema como uno de los pilares de la política exterior colombiana y establecer un mecanismo de evaluación de la situación de los derechos humanos en el país. Asimismo, el Gobierno nacional ha buscado brindar mayores garantías ante las instituciones y Gobiernos europeos, por medio de informes que muestran en cifras la reducción de homicidios, secuestros y desapariciones forzadas.

Con la búsqueda de apoyo de la Unión Europea a la Ley de Reparación y Restitución de Tierras se marca una diferencia respecto al Gobierno de Uribe, en la medida en que la agenda con el bloque europeo ha pasado de centrarse en la obtención de la aprobación y el apoyo al proyecto político de la Seguridad Democrática —cuya prioridad era la lucha contra la insurgencia— a la búsqueda de ayuda técnica y financiera para llevar a cabo la

mencionada Ley de Reparación y otras medidas legislativas y administrativas destinadas a atender y reparar a las víctimas del conflicto y mejorar la situación de derechos humanos en el país.

Estas acciones han sido acogidas positivamente en Europa, que reconoce que el país ha logrado cambios sustanciales; las palabras del eurodiputado José Manuel García-Margallo son contundentes al aspecto: “en la época del Presidente Santos se ha dado un cambio sideral en materia de derechos humanos” (“TLC Europeo tiene votos necesarios”, 2011). Sin embargo, aunque la Unión Europea⁵ le dé a los derechos humanos un lugar preferente en sus relaciones con el mundo, como lo señala Eduardo Pastrana (2011, p. 502), es posible que al final de este proceso se imponga la racionalidad económica por encima de los escepticismo sociales.

En cuanto al pilar de cooperación para el desarrollo y la paz, este ha sido por varios años el mayor enlace entre ambos actores. La Unión Europea, además de ofrecer acceso privilegiado a productos colombianos en los mercados europeos con el esquema SGP Plus, ha atendido asuntos relacionados con el conflicto armado y la lucha contra las drogas. El principio guía de esta cooperación ha sido la convicción, por parte de la Unión Europea, de que el conflicto no tiene una única solución, por tanto sus proyectos se dirigen hacia los distintos componentes que lo generan y alimentan, con metas a corto, mediano y largo plazo⁶. Esta importante faceta de la cooperación ha estado enmarcada dentro de los esfuerzos que hace la Unión Europea por constituirse en una potencial civil global, por tanto ha privilegiado una estrategia social y humanitaria.

La discordancia entre este enfoque y el del expresidente Uribe, quien privilegió una estrategia más cercana al enfoque militar de los Estados Unidos, causó desacuerdos y cuestionamientos que llevaron a un distanciamiento en vez de a un trabajo cooperativo. Dada su alineación con los Estados Unidos en su guerra contra las drogas y el terrorismo, la visión de

⁵ Dado que los derechos humanos es uno de los valores que fundamenta la Unión Europea, los Estados que celebran acuerdos comerciales con el bloque deben respetarlos por completo. Debido a que varias ONG han señalado que la Cláusula Democrática anteriormente vigente era insuficiente, la Cámara Europea votó en el mes de mayo una nueva resolución para que los países firmantes del TLC (Colombia y Perú) se comprometieran con una hoja de ruta vinculante, para proteger los derechos humanos y laborales y el medio ambiente. Dicho compromiso deberá adoptarse antes de la votación del Parlamento Europeo.

⁶ Para profundizar en la estrategia de cooperación de la Unión Europea con Colombia, consultar *Estrategia de la Unión Europea con Colombia 2007-2013*.

“seguridad humana”, que prioriza la Unión Europea, resultaba poco atractiva para Colombia al encontrarse alineado a los intereses estadounidenses. No obstante, desde la nueva percepción del Presidente Santos y el proceso de “desecuritización” de la agenda exterior, se han reconocido las prioridades e intereses de la Unión Europea y en este sentido se ha establecido una nueva estrategia de acercamiento que no implica apoyo militar. Esto ha permitido la consolidación de proyectos enfocados a apoyar la agenda de la paz, el desarrollo rural y la lucha contra la desigualdad.

Ahora bien, cabe resaltar que la percepción del nuevo papel y el protagonismo internacional de Colombia proyectados por el Gobierno de Santos es compartida por la Unión Europea. Es por esto que el país ha pasado de receptor de cooperación a actor cooperante con la UE. La labor de Santos de dejar atrás el discurso sobre los problemas del país, ha dado frutos al convertirse en un atractivo para desarrollar proyectos de cooperación en temas de comercio e inversión, cooperación financiera, de infraestructuras, cooperación técnica en materia de energías renovables y eficiencia energética, entre otros⁷.

De igual manera, es significativa la nueva estrategia de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea para el periodo 2014-2020, en la cual Latinoamérica queda por fuera de sus prioridades de cooperación, debido a que muchos países de la región se encuentran ahora en una mejor condición económica. Colombia ha pasado de ser país de renta baja a país de renta media, categoría que implica una reducción en los fondos de cooperación de la Unión Europea. Aunque no habrá un recorte definitivo total, se reformulará a través de una asociación estratégica que busca tratar a la región como igual. Para los intereses de Colombia y el posicionamiento que quiere tener en el escenario global, esta relectura de la situación económica, puede verse como un avance en el proyecto del Presidente Santos de mejorar su posicionamiento internacional, ya que le permite dialogar en las mismas condiciones que sus interlocutores.

⁷ España, Alemania e Inglaterra concentrados en los sectores petrolero, de minas y canteras. Asimismo, dentro de un abanico más amplio, se ha buscado la consolidación de cooperación con España en temas como infraestructura; con Alemania en cooperación financiera; con Francia en materias relacionadas con las TIC, la economía y la cultura; Con Holanda en cambio climático; y con Portugal en cooperación técnica en el área de energías renovables y eficiencia energética; entre otros.

Brasil y la Unión Europea

Dentro de las prioridades de la política exterior de Brasil, la Unión Europea aparece como un actor de poca relevancia. Mientras Brasil lidera foros internacionales, en los cuales su presidenta Dilma Rousseff señala que el país está preparado en un 300 % para enfrentar la crisis financiera mundial (Arias, J., 2012) y expone su modelo económico como un ejemplo a seguir para estimular el crecimiento económico; la Unión Europea pasa por una de sus más profundas crisis desde el inicio del proyecto integracionista.

La crisis financiera es un asunto global y Brasil, como una de las economías emergentes más importantes del mundo, ha sentado su posición al respecto al expresar su apoyo, incluso ha señalado, en el marco del BRICS, que está dispuesto a considerar un apoyo a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) para lograr la estabilidad financiera. Si alguna vez se pensó que Brasil era quien debía esforzarse para poder ser parte del “círculo de amigos de Europa”, la situación actual sugiere una inversión de los papeles; ahora es la Unión Europea —debilitada por la crisis económica y financiera— quien debe esforzarse por aparecer como un foco de interés para Brasil.

Existen varios motivos para pensar que Brasil y la Unión Europea juegan en el mismo bando, como el hecho de que hayan establecido intercambios comerciales así como diversos acuerdos políticos, sociales y económicos. Además, hay que tener en cuenta que los unen lazos históricos y culturales, y un conjunto de principios y valores compartidos. Al igual que la Unión Europea, Brasil es reconocido por la ampliación de sus recursos y capacidades a través del ejercicio de lo que Nye (1990) llama “poder blando”⁸. Aunque se prevean inversiones militares, no es de esperar que su estrategia cambie hacia áreas de *high politics* (Malamud, 2011b). Brasil cuenta con un sistema político democrático y una economía de mercado abierta y al igual que Europa tiene interés por poner en marcha un régimen global contra el cambio climático, promover la seguridad energética y el desarrollo sostenible.

A pesar de estos aspectos comunes, la relación Brasil-Unión Europea siempre se ha caracterizado por acercamientos cautelosos⁹. Por un lado, el

⁸ Que se refiere a la capacidad de alcanzar fines nacionales mediante la captación y atracción y no mediante la coerción.

⁹ En la década de 1960 se establecieron por primera vez las relaciones diplomáticas, en 1965 se llevó a cabo un acuerdo de cooperación sobre el uso pacífico de la energía atómica con la entonces

bajo poder relativo de Brasil en el sistema internacional, la poca influencia que ejercía en su región y su inestabilidad política y económica no incentivaban a los europeos a verlo como una prioridad de su política exterior. Por otro lado, con la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a inicios de la década de 1990, la Unión Europea privilegió más que sus relaciones con los Estados —con algunas excepciones— acercamientos interregionales. Esto con el fin de promocionar su propio modelo de integración y de ordenamiento mundial en bloques. En este sentido, la Unión Europea se concentraba en el fortalecimiento de la relación con el MERCOSUR, el cual además de socio comercial, era el receptor de la IED más importante de Latinoamérica.

A principios del siglo XXI esta situación cambió, gracias al repentino ascenso de Brasil como jugador global de primer orden, así se le otorgó entrada al privilegiado “club” de socios estratégicos de la Unión Europea en 2007¹⁰, paso que se formalizó con el establecimiento de la asociación estratégica¹¹. En palabras de la misma Comisión Europea:

(...)el papel de Brasil en el panorama global viene siendo cada vez más importante y se ha revelado como un interlocutor clave para la UE. (...) ha llegado el momento de ver a Brasil como un socio estratégico además de un gran actor económico y líder regional en América Latina (...). La emergencia económica y política acarrea nuevas responsabilidades para Brasil como líder global (Comisión Europea, 2007, p.2).

Para Brasil, en términos de posicionamiento y mayor visibilidad global, ser un interlocutor político privilegiado de la Unión Europea ha sido muy efectivo pues, de los países emergentes, era el menos destacado y visible. Más que

Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Luego, en 1982 entró en marcha un limitado acuerdo de cooperación que en 1995 fue reforzado con el Acuerdo Marco de Cooperación.

¹⁰ Vale la pena destacar que en el año 2003 Brasil no hacia parte de la lista de socios estratégicos de la Unión Europea: “En particular, deberíamos empeñarnos en desarrollar alianzas estratégicas con Japón, China, Canadá e India, así como todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores (...)(Unión Europea, Estrategia Europea de Seguridad, 2003, p. 14).

¹¹ En un contexto mundial marcado por una creciente globalización e interconexión, el avance de economías en desarrollo y el hundimiento de la dicotomía Estados desarrollados-Estados en vía de desarrollo —cambios que generan mayores retos— surgen nuevos jugadores globales de primer orden, los Estados BRICS. En este contexto la Unión Europea busca establecer asociaciones estratégicas con las potencias emergentes para hacer frente a los asuntos globales más importantes (véase European Union Press Release, 2007).

reforzar la agenda bilateral Brasil-Unión Europea, la asociación ha sido un canal propicio para cumplir la meta de ser reconocido como *global player*. En Latinoamérica se convirtió, junto con México, en el mayor aliado de la Unión Europea y a nivel mundial logró el mismo estatus de Estados como Canadá, Estados Unidos, Japón y Rusia —que hacen parte del G8— y China, que es miembro permanente, junto con los Estados Unidos y Rusia, del Consejo de Seguridad de la ONU. Brasil pasó entonces de estar en la sombra, junto con los países en vía de desarrollo, a ser aliado de la Unión Europea en temas de interés mundial, como la promoción de la paz y la democracia, la lucha contra la pobreza, la crisis financiera, el desarrollo sostenible y la búsqueda de un sistema multilateral efectivo, sobre la base de unas Naciones Unidas fortalecidas, entre otros.

A pesar de que la asociación estratégica logró darle un nuevo dinamismo a la relación Brasil-Unión Europea, ampliando su conexión bilateral por medio de las cumbres anuales y el aumento significativo de los lazos comerciales y políticos, esta no fue suficiente para evitar que la Unión Europea dejara de ser una de las prioridades internacionales de Brasil (Gratius, 2012, p. 232).

La principal causa de esta situación es la falta de sintonía entre los dos actores para tratar algunos temas de interés global. Por ejemplo, aunque ambos defienden un sistema internacional multilateral basado en un orden internacional de reglas, donde los derechos humanos ocupan un lugar principal, durante el gobierno de Lula, Brasil mantuvo relaciones diplomáticas y diálogos con todos los Estados, incluyendo aquellos no democráticos —aunque parece que no continuará siendo así en el gobierno de Rousseff—.

Esto se vio con claridad durante el Consejo de Seguridad de 2010, donde Brasil votó en contra de imponer sanciones a Irán, a diferencia de la Unión Europea. Por otro lado, Alemania se disputa un puesto permanente dentro del Consejo de Seguridad, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el grupo G20. Las posiciones antagónicas en el tema comercial han sido la causa de una serie de enfrentamientos verbales que han producido el desencanto brasileño por el acuerdo comercial con el bloque europeo y la búsqueda de mercados alternos que no le generan tantos tropiezos.

Otra de las causas por las cuales la Unión Europea dejó de ser una de las prioridades internacionales de Brasil, es que este último se ha enfocado en fortalecer de las relaciones con sus nuevos aliados políticos y económicos; los Estados del grupo de los BRICS y del IBSA¹², y especialmente China, el cual

¹² Los otros países que hacen parte de los BRIC y los IBSA representan más del 16.2 % de las exportaciones brasileñas.

se ha convertido en su principal mercado de exportación en estos grupos. A su vez, la cooperación sur-sur le ha permitido a Brasil acercarse a otras latitudes, como India, Sudáfrica y Rusia, relegando aún más a la Unión Europea en un segundo plano. La región suramericana también hace parte de las prioridades de Brasil en la actualidad, no solo en términos económicos sino porque es a través de esta región que espera actuar en un nuevo orden multipolar (Malamud, 2011a, p. 176).

Por último, en el ámbito económico y comercial es donde han surgido las mayores divergencias entre la Unión Europea y Brasil. Este ha expresado mayores dudas sobre las ventajas y facilidades que trae el establecimiento de relaciones económicas con el bloque integracionista. El surgimiento del Mercado Común Europeo¹³ en 1957 fue el inicio de una serie de enfrentamientos en cuestiones comerciales que se extendieron hasta mediados de la década del 90. Ante los tropiezos en la relación con el bloque y como resultado del poco interés que tenía la Unión Europea en Brasil, este país reforzó y aumentó los vínculos bilaterales con diferentes Estados europeos a partir de la década del 70. Estableció nuevas formas de cooperación política y económica con Alemania, Francia, Portugal, Italia, el Reino Unido, entre otros (Lessa, 2010, p. 126).

En la actualidad, aunque la Unión Europea es el principal socio comercial de Brasil como bloque, con una participación del 22 % de los intercambios totales, a raíz de la crisis, las exportaciones de Brasil a la Unión Europea cayeron un 7 % en 2011 (“El superávit...”, 2012) y desde el 2007 se presenta una disminución de los flujos de la IED. Como consecuencia, China se posicionó desde 2009 como su principal fuente de importación y el tercer mercado de exportación (Gratius, 2012, p. 233).

A pesar de este escenario poco prometedor, surgen dos temas de interés mutuo donde se espera una mayor cooperación y, por lo tanto, se configuran como espacios en los que podría fortalecerse la relación bilateral y generar un efecto *spill over* hacia otras áreas de cooperación. El primero son las energías renovables y el cambio climático. Brasil busca aumentar el uso de energías renovables hasta un 50 % más en la próxima década¹⁴, lo cual lo convierte en un aliado clave de la Unión Europea para cumplir uno de los

¹³ Con el establecimiento del Mercado Común Europeo, las exportaciones de los productos brasileños tradicionales, como el café, sufrieron una caída frente a las ventajas que obtuvieron los países de África, nueva prioridad comercial europea.

¹⁴ Esta es una de las metas del Plan Decenal de Expansión de Energía del Gobierno brasileño.

objetivos de su Estrategia 2020¹⁵ en materia de clima y energía. Por su parte, la presidenta Rousseff ha hecho explícito su interés en buscar cooperación en materia de energía, y ha indicado que es un “área estratégica” dentro de las relaciones con la Unión Europea (Agencia EFE, 2011).

El segundo tema, menos concreto, es la cooperación internacional. Gracias a la promoción de la cooperación sur-sur, que como se mencionó es uno de los pilares de la política exterior de Brasil desde el Gobierno de Lula, esta se ha convertido en una importante figura para impulsar el desarrollo, en especial a través de la Agencia Brasileña de la Cooperación (ABC).

En este contexto, la profundización de la cooperación triangular en el continente africano aparece como una oportunidad de convergencia entre Brasil y la Unión Europea. Ambos actores han puesto un especial énfasis en la cooperación a los países africanos. La UE Unión Europea destina más de la mitad de su presupuesto de cooperación al desarrollo y Brasil dirige buena parte de su cooperación hacia a programas de desarrollo social y técnico en el área ámbito, en el continente Africano.

Sin embargo, la Unión Europea ha venido reduciendo de manera paulatina los fondos y Brasil sigue siendo pequeño en materia de cooperación internacional respecto a los otros Estados que hacen parte del BRICS, como por ejemplo China. Por lo tanto, la credibilidad y prestigio de la Unión Europea y de Brasil como actores notables en la escena mundial, dependerá en gran medida de una profundización de este tipo de cooperación; así las cosas, una cooperación triangular con la Unión Europea parece configurarse como una oportunidad estratégica para ambos.

De vuelta a las relaciones entre bloques: la UNASUR como escenario de interlocución con la Unión Europea

Uno de los mayores intereses de la Unión Europea en Latinoamérica ha sido apoyar los procesos de integración subregional desde la implementación de regímenes democráticos. En este sentido encontramos una importante convergencia entre los objetivos e intereses de ambas regiones, que permiten pensar en una profundización de las relaciones dentro de una dinámica interregional. Por un lado, a la Unión Europea le interesa ver su

¹⁵ De acuerdo con la Estrategia 2020 de la Unión Europea, el objetivo es lograr para el año 2020 una reducción de al menos un 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar en un 20 % el uso de energías renovables y la eficiencia energética dentro de la Unión Europea.

propio modelo integracionista replicado en la región latinoamericana; y por el otro, Latinoamérica tiene una visión positiva del regionalismo y la integración como herramienta efectiva para alcanzar la paz y la prosperidad, y enfrentar los retos que impone un mundo cada vez más globalizado.

Esta visión permitió que se le abrieran las puertas a la Unión Europea para ser el primer actor en apoyar y promocionar los nuevos procesos de integración latinoamericana a través de diversos mecanismos de acción. El más importante, que de hecho ha guiado por años las relaciones entre ambas regiones, ha sido la puesta en marcha de los llamados Acuerdos de Asociación (AA) —o acuerdos de cuarta generación—, por medio de grupos regionales con un buen nivel de integración. No obstante, los resultados de este mecanismo en la región no han sido muy exitosos, ni en la CAN ni en el MERCOSUR se han dado las condiciones para su firma.

El MERCOSUR representa una prioridad política y económica para la Unión Europea en términos geoestratégicos, ya que entre sus miembros se encuentra uno de los mercados emergentes más importantes del mundo: Brasil. Aunque los AA han logrado encaminarse a través de los pilares de la cooperación y el diálogo político, los desacuerdos en materia comercial entre los dos actores mantienen bloqueadas desde 2004 las negociaciones del acuerdo de libre comercio. La OMC se ha convertido en el escenario de varios enfrentamientos y choques relacionados con el tema agrícola, en especial en lo que tiene que ver con las subvenciones. El problema es que, de no resolverse los asuntos pendientes de la Ronda de Doha, no pondrán completarse las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea y, hasta ahora, la escalada en los enfrentamientos —sobre todo los ocurridos en la reunión de Hong Kong¹⁶— hacen que las perspectivas a futuro parezcan negativas.

El año 2012 pasará a ser considerado como una etapa más del fracaso en las negociaciones. Primero, la política de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner de nacionalizar la explotación de hidrocarburos, que llevó a la expropiación de la petrolera española Repsol¹⁷ en Argentina, fue recibida como un balde de agua fría en la Unión Europea, la cual denunció en el seno de la OMC la medida tomada por la mandataria. Por su parte, España señaló que sería inviable un acuerdo comercial entre ambos grupos

¹⁶ La Cumbre de la OMC en Hong Kong, llamó la atención por el alto grado de tensión que se dio entre Brasil y la UE. La Cumbre fue escenario de un fuerte intercambio de amenazas y acusaciones.

¹⁷ El País (2012, abril 17). Argentina expropia a Repsol su filial YPF. Recuperado el 12 junio de 2012 en: http://economia.elpais.com/economia/2012/04/16/actualidad/1334590509_507539.html

mientras no hubiera garantías. Segundo, a raíz de la destitución del presidente de Paraguay¹⁸, Fernando Lugo, la Unión Europea decidió suspender las negociaciones hasta que la situación política se normalizara, es decir, hasta 2013 cuando se realicen las nuevas elecciones generales en Paraguay.

Si con el MERCOSUR las negociaciones del pilar comercial se mantienen paralizadas, con la CAN la imposibilidad de llegar a consensos en esta materia se hizo evidente con el rompimiento del esquema bloque-bloque en el año 2008. Los constantes aplazamientos de las rondas de negociaciones, las contradictorias y diversas posiciones de los países andinos y la renuencia de Bolivia y Ecuador a firmar un tratado “poco social”, agotaron la negociación. Como resultado, la Comisión Europea empezó a enfocar de una forma distinta sus relaciones con Latinoamérica, reconociendo la diversidad de posiciones y dándole más cabida al bilateralismo. De esta manera, la UE emprendió negociaciones para la apertura de los mercados solo con Colombia y Perú, países que se mostraron dispuestos a avanzar en las negociaciones; y le dio la oportunidad a Bolivia y Ecuador de adherirse a este pilar cuando lo convengan.

De acuerdo con lo anterior, es posible hablar de un agotamiento de las relaciones Unión Europea-CAN y un estancamiento de las relaciones entre el bloque europeo y el MERCOSUR. En este sentido, los esquemas de integración subregionales no parecen ser el escenario más propicio para que Colombia y Brasil profundicen sus relaciones con la Unión Europea y adelanten sus objetivos de política exterior; y menos aún, para que Colombia y Brasil adelanten su política exterior ante el bloque de manera coordinada y cooperativa.

En este sentido, el escenario de interlocución y cooperación interregional que se perfila más favorable para el posicionamiento regional es el de la UNASUR, que reúne tanto a los Estados de la CAN como a los del MERCOSUR, además de Surinam y Guyana que no hacen parte dentro de ninguna otra confederación suramericana. De acuerdo con su Tratado Constitutivo, la UNASUR es un espacio de integración multidimensional por medio del cual la región espera ganar un mayor protagonismo internacional. Además de ser una organización que corresponde mejor a la realidad suramericana, la UNASUR ha demostrado ser efectiva en la resolución

¹⁸ A raíz de los hechos en Paraguay, MERCOSUR tomó la medida de suspender a dicho país hasta que la democracia logre ser reestablecida en el 2013. Aunque no se adoptaron sanciones económicas, si estará impedido de participar en las reuniones del grupo regional.

de controversias regionales, incluso por encima de otros foros como el de la OEA. Por ahora no ha presentado fracturas, ha logrado la convergencia de intereses y la creación de una agenda de cooperación variada en temas como seguridad, energía y educación.

En suma, como lo anota Ríos (2011, p. 52), la UNASUR se presenta como el escenario óptimo para lograr la coordinación política y la reestructuración económica de Suramérica y, por lo tanto, como el lugar más propicio para pensar una interacción dinámica de bloque con la Unión Europea. Cabe resaltar que, al igual que esta última, la UNASUR ha ubicado la democracia, los derechos humanos y la solidaridad como principios rectores de su actuación. Conforme con esto, la UNASUR decidió suspender a Paraguay y señaló que la mejor forma de proteger la democracia era a través de la unión regional. De esta manera, actuó de manera similar a la Unión Europea y dejó evidencia de la importancia que tiene para ella la integración regional como mecanismo para preservar un valor tan esencial como es la democracia.

Desde la perspectiva de Brasil, la UNASUR puede ser la plataforma idónea para superar algunos de los retos más importantes y realizar tareas clave que implica el convertirse en líder regional y global. A nivel regional, Brasil necesitará perseguir algunos *milieu goals* para la consecución de sus *possession goals* (Flemes, en este volumen), es decir, Brasil deberá buscar la creación un espacio de seguridad y estabilidad política extendida en toda la región para alcanzar la influencia política internacional que ambiciona. En esta vía, debe reducir la influencia de la potencia del norte, para tener primero un espacio donde los Estados cooperen entre sí y generen lazos de confianza entre ellos (Flemes, 2012); además, debe desempeñar un papel de mediador y matizar las opiniones en una región altamente polarizada.

A nivel global, por medio de una coalición regional fortalecida, podría llegar a equilibrar el poder relativo que tienen los Estados Unidos en el escenario internacional, lo que resulta indispensable para la consecución de un sistema internacional decididamente multipolar. En este contexto, se puede esperar que Brasil continúe siendo, como lo ha sido en los últimos años, un catalizador de la UNASUR: a la fecha, su papel ha sido protagónico, no solo en el origen del bloque —el cual responde al esquema y objetivos geopolíticos brasileños—, sino también en la consecución de varios de sus objetivos. Especialmente durante el Gobierno de Lula, logró darle un impulso político importante, reuniendo Estados de cortes tan disímiles como la Colombia

de Uribe y la Venezuela de Chávez, obteniendo consensos entre los países suramericanos y liderando proyectos de cooperación en diversos sectores.

Por su parte, Colombia, como potencia secundaria, puede desplegar una estrategia de *soft balancing* de tipo cooperativo con Brasil. Diferentes factores permiten pensar que este escenario sea factible: el desprendimiento de Colombia de la doctrina *respice polum*, su retorno al multilateralismo y el reconocimiento del papel protagónico que desempeña Brasil, han dado paso a un mayor y fructífero acercamiento entre los dos Estados (Pastrana, 2012).

Para Colombia, la UNASUR es el escenario ideal para acercarse a sus pares. Consciente de esta oportunidad, ha asumido un rol más protagónico al interior del grupo, donde ha logrado ganar poco a poco un mayor entendimiento y cooperación de los demás países de la región.

En esta vía, es viable, entonces, pensar que en las perspectivas de política exterior de Colombia y Brasil hay incentivos suficientes para que cooperen al interior de la UNASUR, la refuerzen y, desde ahí, empiecen una nueva relación con el bloque europeo. Es así como este adquiere aún más relevancia si se considera que la UE ha sido prácticamente el único actor que ha apoyado explícita y decididamente los esquemas de integración en la región, y que a través de su apoyo ha influenciado el desarrollo político y económico del continente, así como a los arduos procesos de consolidación de la democracia.

Para la Unión Europea, una relación más estrecha con la región suramericana a través de la UNASUR puede resultarle efectiva, no solo porque el líder de la región es un Estado que se percibe a sí mismo como una potencia civil y comparte sus valores, sino porque sería la manera de reactivar los lazos con una región en donde ha perdido su atractivo político y sufre un declive geoeconómico, en comparación con los Estados Unidos y el ascenso de China¹⁹.

Aunque la importancia que pueda llegar a tener la Unión Europea en el logro de los *milieu y possession goals* de Brasil dependerá de cómo se desarrolle la actual crisis europea, lo cierto es que si la Unión Europea sale bien librada de ella y logra una mayor unión, puede convertirse en un importante aliado de Brasil en su promoción de la integración suramericana y, por esta vía, podría consolidar un sistema internacional multipolar.

¹⁹ De acuerdo con la CEPAL, si la tendencia de comercio continúa, China desplazará a la UE como principal socio comercial dentro de América Latina (Gratius, 2012:240).

La multipolaridad será más sólida a través de bloques regionales, en especial si se tiene en cuenta que los Estados Unidos sigue siendo el actor de mayor peso relativo y posicionamiento global, frente al cual ningún otro Estado, de manera individual, puede ejercer un *counterbalancing* efectivo. En este orden de ideas, si la UNASUR mantiene el impulso actual, crece y se consolida, puede llegar a constituirse en un espacio de trabajo cooperativo no solo entre Colombia y Brasil en materia de política exterior, sino también de relación e interlocución entre los Estados suramericanos y la Unión Europea.

Conclusiones

Las actuales prioridades de la política exterior de Colombia y Brasil, no ubican a la Unión Europea como un actor prioritario. Aunque la actual crisis europea hace aún más incierto el futuro de las relaciones, la existencia de valores e intereses compartidos ha permitido mantener una agenda variada. Para la Unión Europea, las relaciones con Colombia no son de primer orden, pero al mantener una asociación estratégica con Brasil, busca estrechar los lazos con esta.

Principios como la democracia, los derechos humanos, la protección al medio ambiente, entre otros asuntos de máxima importancia global, son temas en los que Brasil quiere ganar liderazgo. Por su parte, Colombia busca incluirlos cada vez más en una agenda exterior anteriormente limitada a la seguridad y la lucha contra el terrorismo. Por lo tanto, las expectativas y estrategias de acción de cada país frente al bloque europeo, no son necesariamente opuestas. No obstante, dado que cada país se encuentra en un momento de inserción internacional distinto y con ambiciones diferentes, sus agendas hacia Europa tampoco son complementarias por ahora.

En general, los intereses de Colombia y Brasil frente a la Unión Europea poseen mayores coincidencias que divergencias. Uno de los pocos temas incompatibles, mas no contradictorios, es la consecución del acuerdo comercial. Mientras que para Colombia lograr el TLC se convirtió en su máxima prioridad y le resulta una plataforma ideal para el posicionamiento internacional que quiere alcanzar; Brasil, junto con los Estados del MERCOSUR, ha mostrado mayores resistencias a su conclusión que, no obstante, también es de su interés. Gracias a las percepciones de la élite política, Brasil ha tenido una postura contundente y ha resistido las presiones comerciales de los países más ricos en diferentes escenarios, actitud que se manifiesta también en sus negociaciones comerciales con la Unión Europea como bloque.

Por el lado birregional, teniendo en cuenta que Brasil quiere expandir su papel de jugador global y que Colombia busca salir de su tradición unilateral con los Estados Unidos, ubicando a la región como una prioridad en su política exterior, es posible dinamizar la relación interregional con la UE a través de UNASUR, siendo este entonces un espacio donde finalmente Sudamérica logre hablarle al mundo bajo una sola voz.

Recomendaciones

1. Si bien Brasil aparece como un nuevo jugador global, gracias, sobre todo, al rápido crecimiento económico, existen limitantes internos que deberá superar antes de poder posicionarse como un modelo internacional. La alta desigualdad, la pobreza, la corrupción y fallas en el Estado de Derecho son tareas aún pendientes por corregir a nivel interno. Existen además asuntos estructurales de su economía, como la alta dependencia por las exportaciones de materias primas, lo cual puede limitar su eficiencia en los planes internacionales. Aunque el papel dinámico y las ambiciosas percepciones de los *ejecutivos de política exterior* ha sido crucial para su posicionamiento global, aumentar las capacidades relativas de poder y eliminar los obstáculos internos son asuntos cada vez más importantes para lograr dicho objetivo.
2. Colombia puede caer en el mismo error de Brasil, de “dejarse llevar” por los actuales avances económicos, de seguridad interna y por tanto de posicionamiento global, olvidando la correlación entre capacidades y percepciones. Aunque el actual giro de la política exterior colombiana resulta positivo, en términos de salir de nuestro tradicional parroquialismo, el error de este giro sería olvidar lo que sucede en el interior del país. En este sentido, Colombia debe prestar especial atención a la nueva estrategia de cooperación diseñada por la Unión Europea, que implica cambios en los montos y programas de cooperación en el país.

Colombia no debe ser muy optimista respecto a su verdadera capacidad para generar su propio desarrollo y generar riqueza. Aunque resulta positivo que se quiera presentar como un país cooperante, debe reconocer que hay asignaturas pendientes, como el narcotráfico, las guerrillas, la pobreza, la corrupción y el alto atraso en infraestructura, entre otros. Estos son problemas que el

Estado no puede resolver por sí solo, pues no cuenta con los medios suficientes para hacerlo.

3. Aunque haya un desencanto por la doctrina interregional, se debe evitar la desarticulación de las relaciones Unión Europea-CAN, Unión Europea-MERCOSUR. Ambas experiencias han establecido un acervo de leyes y compromisos —como los que se han dado en materia de educación, lucha contra el narcotráfico, estabilidad regional— que no deben tirarse por la borda. La consecución del acuerdo de asociación en estos bloques, es una oportunidad más para dinamizar las relaciones en diferentes dimensiones. En este sentido, se espera que tanto Colombia como Brasil actúen a favor de la revitalización de estas relaciones, logrando introducir los mecanismos y estrategias necesarios para destrabar las negociaciones de los respectivos acuerdos de asociación.
4. Brasil, como motor impulsor del MERCOSUR, debe buscar destrabar las negociaciones del acuerdo comercial con la Unión Europea y seguir el esquema bloque-bloque, teniendo en cuenta la importancia que tiene este mercado en sus metas comerciales. Puede que con la crisis europea, el reposicionamiento y el creciente peso económico de países como China e India, la Unión Europea se vea incentivada a alcanzar este acuerdo cuando se renueven las negociaciones en 2013.
5. Si bien la UNASUR resulta una plataforma interesante para reforzar la integración regional y mejorar la interlocución con socios como la Unión Europea, su éxito solo dependerá del compromiso que asuman los Estados dentro de este esquema. Colombia y especialmente Brasil deberán consolidar un modelo de integración suramericano que vaya más allá de lo intergubernamental y lograr la cesión progresiva de algunas de las competencias de los Estados nacionales, para alcanzar mejores resultados y evitar los actuales estancamientos que se presentan en el interior de la CAN y del MERCOSUR.
6. En esta misma línea, no hay que olvidar que las políticas exteriores de Colombia y Brasil responden a intereses nacionales que pueden, por diversas razones, presionar para que haya una relación de naturaleza bilateral más cercana con la Unión Europea, y no a través de esquemas regionales como la UNASUR. Puede que las ambiciones de los ejecutivos de la política exterior, muchas veces

no coincidan con las ideas que tiene la sociedad civil, las élites políticas o los sectores industriales y económicos, en este sentido se espera la puesta en marcha de espacios de interlocución con estos actores para evitar futuras desarticulaciones.

7. Por último, aunque por la crisis económica y financiera la Unión Europea ha perdido relevancia para Brasil y no es una prioridad para Colombia, si lograra salir de la crisis a través de una mayor integración política, conformará un bloque robustecido; entonces, tanto Colombia como Brasil deberán aprovechar los puntos de encuentro para incrementar la interlocución y la cooperación con el bloque en temas estratégicos de sus planes internos como educación, energía, infraestructura, transferencia de tecnología, entre otros.

Referencias

- Agencia EFE. (2011, 4 de octubre). Dilma Rousseff propuso a Europa “la vía brasileña” para salir de la crisis. El Comercio. Recuperado de <http://elcomercio.pe/mundo/1312576/noticia-dilma-rousseff-propuso-europa-via-brasileña-salir-crisis>.
- Arias, J. ((2012, mayo 22). Rousseff critica la política europea de austeridad para combatir la crisis. El país. Obtenido en Junio de 2012 desde http://elpais.com/internacional/2012/05/22/actualidad/1337695429_480175.html
- Ayllón, B. (2006). La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea. Recuperado de www.realinstitutoelcano.org/analisis/915/915_Ayllon.pdf.
- Castro, L. (2008). *Acuerdos de Asociación. ¿Un nuevo capítulo en las relaciones América Latina- Unión Europea?*. Bogotá: Integratemas.
- Cervo, A. (2010). Brazil’s Rise On the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 7–32.
- Comisión Europea. (2007). *Colombia. Documento de Estrategia País. 2002-2013.* Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/colombia/csp/07_13_es.pdf.
- Consejo de la Unión Europea. (2009). *Third Union Europea and Brazil Summit Joint Statement*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf.
- De Sousa, J. S. (2008). Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA. *FRIDE*. Recuperado de www.fride.org/download/COM_BrazilDevCoop_ESP_JULIO08_SJ.pdf.
- Duarte, J. (2012). La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una “nueva” Colombia. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: ¿Una Potencia en Desarrollo?* (339-355). Bogotá: Kas.
- European Union Press Release. (2007, mayo 30). Europe Union-Brazil: Commission proposes Strategic Partnership. Recuperado de <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Flemes, D. (2007, agosto). Emerging Middle Powers Soft Balancing Strategy: State and Perspective of the IBSA Dialogue Forum. *GIGA Working Papers* 57. Recuperado de www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/
- Gallego, S. (2012, febrero 10). Dilma Rousseff se distancia de Lula. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-250206-dilma-rousseff-se-distancia-de-lula>.

- García, J. G. (2012, Junio 15). El mejor policía del mundo asesorará a Peña Nieto en la lucha contra el “narco”. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/america/2012/06/15/mexico/1339731583.html>.
- Gomes, M. (2010). La visión de la diplomacia brasileña sobre Europa: de las tentativas de aproximación hasta las complejidades de la asociación estratégica. *Fride, Policy Brief*, 35. Recuperado de www.fride.org/descarga/PB_Brazil_Europa_ESP_mar10.pdf.
- Gratius, S. (2011a). El ascenso de América Latina. En A. Martiningui y Youngs, R. (Ed.). *Desafíos para la política exterior europea en 2012* (85-95). Madrid: Fride.
- Gratius, S. (2011b). Brasil y Europa hacia 2015. *Policy Brief*, 49. Madrid: Fride. Recuperado de www.fride.org/publicacion/886/brasil-y-europa-hacia-el-2015.
- Gratius, S. (2012, abril). Brasil y la Unión Europea ante los poderes emergentes y la puja asiática. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 97-98, 231-243. Recuperado de www.cidob.org/es/content/.../31864/.../231-244_SUSANNE+GRATIUS.pdf.
- Herrera, B. (2010). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano. En Pastrana, E. y Márquez, M. L. (Ed.s). *Mas allá de la Seguridad Democrática* (481-490). Bogotá: Kas.
- Herrera, B. (2011). TLC Unión Europea-Colombia: retos y desafíos. *Fescol*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08860.pdf>.
- Lazarou, E. (2011). Brazil and the European Union: Strategic Partners In a Changing World. *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*. Recuperado de <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots783=0c54e3b3-1e9c-bele-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=137542>.
- Lessa, C. (2010). Brazil's Strategic Paternships: an Assesment of the Lula Era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 115-131.
- Malamud, A. (2011a). *A leader without followers?* Miami: University of Miami
- Malamud, A. (2011b). La política exterior de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? *Iberoamericana*, 41, 174-177.
- Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil. *Revista CIDOB*, 97-98, 219- 230.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Lineamientos de la política Exterior colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Nye, J. (2005). *Bound to lead: the changing nature of American power*. Nueva York: Public Affairs.
- Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento? *Colombia: Una política exterior en transición*, 201- 235. Bogotá: Fescol.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, E. (Ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?* (613-643). Bogotá: Kas.
- Real Instituto Elcano. (s. f.). Índice Elcano de Presencia Global. Recuperado en 2012 de <http://www.iepg.es/?lang=es>
- Reina, M. y Oviedo, S. (2011). Colombia y el TLC con la Unión Europea. Policy Paper. Bogotá: Fescol
- Ríos, J. (2011). UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispare: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, 13, 50-63.
- Rose, G. (1998, octubre). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, 144-172 (Jstor).
- Salinas, R. (2006). Brasil y la noción de potencia, un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006. *Revista Enfoques*, 006, 79- 102.
- Schweller, R (1998). *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of World conquest*. New York: Columbia University Press.
- Taliaferro, J. W., Lobell, S. E., Ripsman, N. M. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (2000). De la riqueza al poder. *Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona: Gedisa.
- Znojek, B. (2011). Recent Developments in MERCOSUR: Brazil's Perspective. *The Polish Institute of International Affairs*, 76. Recuperado de [dekms1.isn.ethz.ch/.../Bulletin+PISM+No+76+\(293\),+July+22,+2011.pdf](http://dekms1.isn.ethz.ch/.../Bulletin+PISM+No+76+(293),+July+22,+2011.pdf).
- Znojek, B. (2012). The European Union and Brazil as Privileged Partners? Difficult Path to an Authentic Strategic Partnership. *The Polish Institute of International Affairs*. Recuperado de www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Policy-Briefs/Detail/?
- El mejor policía del mundo asesorará a Peña Nieto en la lucha contra el “narco”.
El Mundo (2012, Junio 15). Recuperado en 2012 de <http://www.elmundo.es/america/2012/06/15/mexico/1339731583.html>.
- El superávit comercial de Brasil se desplomó 45% en el primer trimestre. (2012, 2 de julio). Los Andes. Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/notas/2012/7/2/superavit-comercial-brasil-desplomo-primer-trimestre-652418.asp>.
- Parlamentarios europeos visitaron Colombia para ratificar el TLC. (2012, junio 28). Semana. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/parlamentarios-europeos-visitaron-colombia-para-ratificar-tlc/179782-3.aspx>
- TLC Europeo tiene votos necesarios. (2011, abril 27). Portafolio. Recuperado de www.portafolio.co/negocios/tlc-europeo-tiene-votos-necesarios.

La gobernabilidad global y las perspectivas de los Estados brasileño y colombiano

.....
*Benjamín Herrera Chaves**

Las dinámicas del sistema interestatal plantean oportunidades y desafíos a los Estados y a otros actores internacionales. Tradicionalmente, al definir su política exterior, los Estados tenían como referentes las acciones de sus contrapartes y las relaciones de poder en el sistema en un momento específico y en consonancia con las percepciones que las élites tenían de las mismas.

En comparación con la primera mitad del siglo XX y con los siglos anteriores, el ritmo de los cambios en las dinámicas del sistema interestatal se aceleró después de la Segunda Guerra Mundial generando nuevos actores y nuevas relaciones de poder que superan el marco clásico en que evolucionó el sistema.

En este artículo se empleará el concepto de sistema interestatal teniendo presente que el término habitual es el de “sistema internacional”. Como ha sido anotado por varios autores (Shaw, 1994) no se trata de un sistema construido por las relaciones entre naciones sino entre Estados. El concepto de sistema interestatal, en su definición primaria, no abarca la totalidad de los actores, las dinámicas y los procesos que tienen lugar en el mismo. Se han propuesto varias alternativas, como los conceptos ‘postinternacional’ y ‘política global’ (Fergusson y Mansbach, 2004), pero se considera —lo que está sujeto a debate— que los mismos no aportan elementos suficientemente consistentes para la comprensión de la realidad política que las sociedades viven en la actualidad.

* Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, en Bogotá. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales..

Esta consideración nos conduce a uno de los aspectos principales de este trabajo, la centralidad del Estado en las condiciones actuales del sistema. Como se verá más adelante, el concepto de gobernabilidad global cuestiona esta centralidad, el problema es hasta qué punto y si los cambios que se han dado modifican la esencia del sistema, en cuyo caso estaríamos hablando de un cambio de sistema o si evidencian una tendencia en la cual el Estado ha perdido parte de sus competencias pero sigue definiendo al sistema. Elegir el concepto de sistema interestatal ya constituye una respuesta a esta cuestión.

En primer lugar, el conjunto de cambios que se han presentado han conducido a acuñar el término globalización en un intento por abarcar las nuevas realidades y, concomitantemente, el término gobernabilidad o gobernanza, para expresar la aparición de nuevos centros de autoridad que disputan la posición clásica del Estado como la suprema autoridad de un territorio y una población determinados.

En segundo lugar, los cambios políticos y económicos en el periodo posterior al fin de la Guerra Fría han aumentado las pretensiones por parte de las élites de los Estados Unidos de Norteamérica de dominación completa de este Estado sobre el sistema interestatal. En tercer lugar, en el radar de la política mundial volvió a aparecer un Estado que había sido central pero había quedado marginado debido a sus procesos domésticos (la Federación Rusa) y aparecieron Estados que habiendo sido semiperiféricos (Wallerstein, 2004) se proyectaron al centro debido fundamentalmente a sus decisiones de política económica (la República Popular de China y la República de India) y Estados que pertenecían a la periferia, pero que debido a su dinamismo económico en las últimas dos décadas son catalogados como nuevas potencias o potencias emergentes, (Brasil y Sudáfrica).

En cuarto lugar, los procesos que han dado sentido a la globalización y que son consecuencia fundamentalmente de los cambios tecnológicos (Castells, 1996-1998), que tuvieron lugar en la primera mitad de la década de 1970, generaron dinámicas transnacionales que cuestionan la soberanía del Estado y su posición como único referente de autoridad. La aparición de nuevas “esferas de autoridad” (Rosenau, 2006) inicia el proceso de transformación de la esencia del sistema interestatal sin relativizar la centralidad del Estado.

Es dentro de este marco de superposición de cambios al interior del sistema y del desarrollo de un nuevo sistema político que se plantea el problema de los desafíos y las oportunidades que enfrentan un Estado periférico,

como el colombiano, y un Estado que pasaría a ser de la semiperiferia, como el brasileño, en sistema internacional y el papel que desempeñarían sus relaciones bilaterales dentro de la definición de sus políticas exteriores.

Para identificar posibles respuestas a estas cuestiones, primero se realizará un acercamiento al concepto de gobernabilidad, para luego analizar los desafíos que los procesos relacionados con él presentan a los Estados en general y finalmente, se abordarán las implicaciones que tendrían para los Estados brasileño y colombiano en su inserción internacional y en sus relaciones bilaterales.

La gobernabilidad global

El término de gobernabilidad empieza a aparecer de manera recurrente en las ciencias sociales a partir de la década de 1990 y, de manera particular, en los trabajos sobre política internacional en *Governance Without Government* (Rosenau y Czempiel, 1992). Allí se plantea que los cambios que habían tenido y seguían teniendo lugar en el sistema interestatal cuestionaban los centros formales detentores de autoridad, es decir los Estados y los gobiernos que los representaban y, por lo tanto, afectaban las capacidades de generación y mantenimiento de orden, de acuerdo con la teoría desarrollada por Bull (2002). La relativización del monopolio de la autoridad de los Estados no implicaba, necesariamente, la instauración de situaciones de caos, en la medida que aparecían nuevas “esferas de autoridad” (Rosenau, 2006) que generaban tendencias hacia el establecimiento y mantenimiento del orden.

El sistema interestatal que vivimos se caracterizaría, entonces, por situaciones de fragmentación relacionadas con la disminución de la capacidad de ejercer autoridad por parte de los Estados en sus dimensiones doméstica y externa así como por procesos relacionados con las tendencias a la generación y mantenimiento de orden provenientes de otras esferas de autoridad.

El término gobernabilidad, de manera similar al de globalización, se generalizó y se ha utilizado en situaciones disímiles, lo que llevó a diversos autores a realizar un análisis de su significado, lo que condujo a aseverar que “La gobernabilidad global es prácticamente cualquier cosa” (Finkelstein, 1995) o que “la gobernabilidad global en el debate académico sobre la política mundial se encuentra en todas partes” (Dingwerth y Pattberg, 2006).

Estos trabajos y otros han procurado clarificar el concepto de gobernabilidad global. Para el desarrollo del presente artículo se tendrá en cuenta la sistematización realizada por Thomas J. Biersteker (2009), de la cual se

destacan los siguientes elementos: la gobernabilidad global requiere comportamientos regulares que estén orientados al logro de uno o varios objetivos regulados por un conjunto de normas implícitas o explícitas, que conllevan niveles de autoridad y la existencia de actores cuya función es la de orientar, así como la posibilidad de la autorregulación.

A partir de estos elementos, Biersteker muestra que la gobernabilidad no es una realidad nueva ni está relacionada exclusivamente con la aparición y desarrollo de los procesos de globalización. Su argumentación se dirige de manera particular a los asuntos de seguridad, mostrando cómo, históricamente, el balance de poder y las situaciones de hegemonía, entre otras, son expresiones de gobernabilidad.

Desde un área diferente, la de los estudios sobre el desarrollo, Hewitt (1998) demuestra cómo el uso del término está asociado a la crisis generada por el economicismo de las agencias multilaterales, en las décadas de 1980 y 1990, y a su intento explícito de “disminuir” al Estado como centro de autoridad y regulador de los procesos económicos.

Por otra parte, el acelerado proceso de cambio en el sistema interestatal, la aparición de nuevos actores o la proyección de actores domésticos en la escena interestatal sin la intermediación del Estado, además del establecimiento de nuevos centros o esferas de autoridad, vistos desde la óptica de una tendencia general hacia la generación de orden, constituye solamente una cara de la moneda. La relativización de la autoridad del Estado, junto con las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación, han permitido la expansión de redes de delincuencia común y política a escala planetaria.

Los actores que definen la gobernabilidad global

La gobernabilidad global es la expresión de los cambios políticos que han tenido lugar en las últimas décadas en el sistema internacional. El mayor cambio que se presentó en el sistema fue el paso de la bipolaridad a la unipolaridad. La implosión de la Unión Soviética y el fracaso del proyecto autodenominado socialista dejaron a los Estados Unidos de Norteamérica como la única superpotencia del sistema interestatal, a su sistema político y al capitalismo como las alternativas de organización política y económica de las sociedades.

Los procesos de los últimos veintiún años en el sistema interestatal, pueden interpretarse como el intento de consolidación de la posición hegemónica de los Estados Unidos de Norteamérica. Primero con las administraciones

Clinton (1993-2001), basadas en un esquema de promoción y consolidación a nivel mundial del sistema económico capitalista y posteriormente con las de George W. Bush (2001-2009), basándose en la supremacía militar y en el control territorial de las principales fuentes de hidrocarburos. Y en la actualidad, con la administración de Barak Obama (2009-), cuyo discurso habla de retorno al multilateralismo, pero que en la práctica busca mantener la primacía del Estado norteamericano.

Esta expresión de la gobernabilidad global, en este caso, el intento de imposición de las opciones definidas por las élites de un Estado sobre los demás Estados del sistema ha encontrado obstáculos debido a la insuficiencia relativa de los recursos de que dispone el Estado norteamericano. Estos recursos, aunque enormes si se los compara con los que disponen individualmente los otros Estados, son insuficientes para imponer sus puntos de vista en el sistema por la fuerza, por el chantaje o por medio del *smart power* (Nye, 2011). Las fisuras en el ejercicio del poder por parte de la única superpotencia han permitido que en otras regiones, algunos Estados se proyecten como actores centrales, creando de hecho un sistema multipolar.

La Federación Rusa se presenta, después de la debacle política de 1991, como un actor que basado en su potencial energético y en el hecho de que sigue siendo la segunda potencia nuclear del sistema, procura recuperar su influencia sobre territorios que formaron parte de la antigua Unión Soviética contrarrestando de manera parcial la expansión de la influencia de los Estados Unidos sobre los mismos.

La República Popular de China, gracias a una política económica definida a finales de la década de la década de 1970 constituye hoy el motor de la economía global y gracias a ello se afirma como un actor político regional con proyección mundial. Otros Estados, con capacidades menores, pero aprovechando esas fisuras o vacíos de poder en el sistema, se proyectan como actores regionales que deben tenerse en cuenta en las dinámicas de la política global. Nos referimos a India, Brasil y Sudáfrica, y si bien los Estados que componen la Unión Europea se consideran aliados y protegidos por los Estados Unidos de Norteamérica, no se les puede relegar de los escenarios de poder, en particular si hablamos de Alemania. La gobernabilidad global analizada desde el Estado como actor central (no único) es la de un sistema multipolar con la predominancia de una potencia.

Los cambios tecnológicos o, para ser más precisos, la profundización y expansión de tecnologías relacionadas con la informática y la electrónica (que habían sido creadas antes y poco después de la Segunda Guerra Mundial

respectivamente) revolucionaron el mundo de la información y con él los sistemas productivos, de distribución y consumo. En el sector de la información condujo a la integración de los medios de comunicación, proceso asociado al concepto de multimedia de la década de 1970 (haciendo casi irrelevante hablar por separado de medios escritos, radiales, televisivos, cinematográficos o de telefonía), permitió la eclosión de actores trans-estatales, en particular las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Corporaciones Trans-estatales (CT). Ni unas ni otras aparecieron con la expansión de estas tecnologías, pero su importancia en los procesos políticos se incrementaron con ellas.

Las CT ya habían sido objeto de estudio, en particular por los aspectos negativos que sus acciones tenían en los Estados del Tercer Mundo (UN-History, 2009). Con ellas se habían corroborado las afirmaciones que hacían referencia a la relativización de la autoridad de los Estados por un actor no estatal, pero quienes en verdad veían su autoridad cuestionada o simplemente anulada eran cuasi-Estados (Jackson, 1993), entidades políticas que habían obtenido su independencia en los procesos de descolonización y cuyo ejercicio de la soberanía era bastante precario.

Posteriormente, durante la década de 1980, cuando estos mismos Estados se vieron abocados a la crisis de la deuda externa, y ante la negativa de la banca privada interestatal de mantener los flujos de capital necesarios para mantener su inserción en el sistema económico mundial, las CT se transformaron en los proveedores de los fondos necesarios con los auspicios de los organismos financieros multilaterales, Fondo Monetario Internacional —FMI— y Banco Mundial —BM—. Al mismo tiempo, las transformaciones tecnológicas les permitieron realizar procesos de deslocalización productiva y de distribución mundial que afectaron la capacidad de control de los Estados, aún de aquellos más sólidos dentro del sistema.

En lo que respecta a las ONG trans-estatales, tampoco eran nuevas en el escenario de la política mundial. Quizá las primeras expresiones de estas organizaciones fueran las asociaciones antiesclavistas que aparecieron en las primeras décadas del siglo XIX (Davies, 2008), así como las asociaciones que propugnaban por el derecho al voto femenino a finales del mismo siglo. Su reconocimiento o su legitimación como actores trans-estatales se dio con la creación de la ONU en 1945. Sin embargo, su visibilidad se hizo prominente con las nuevas tecnologías de la información y con algunas de sus acciones, como aquellas tendientes a la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos, el respeto a los derechos humanos y la lucha por una relación más armoniosa

de la humanidad con la naturaleza. En varios de estos casos su labor cuestionaba o enfrentaba de forma directa la autoridad de los Estados. En otros, como en los temas relacionados con el medio ambiente, sus planteamientos se convirtieron en puntos de la agenda interestatal, utilizando como plataforma de acción política las organizaciones interestatales, en particular las que forman parte del sistema de la ONU.

Al hablar del sistema de organizaciones que conforman la ONU, es necesario traer a colación las organizaciones financieras multilaterales, ya mencionadas cuando se planteó la problemática de la deuda externa de los países del Tercer Mundo. Nos referimos al BM y al FMI. Las dos entidades fueron creadas por la Conferencia de Bretton Woods de 1944 y su objetivo era asegurar la estabilidad económica y financiera del sistema interestatal que se estableció al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

La crisis de la deuda externa de la década de 1980 le permitió al FMI (Pastor, 1989) pasar de ser una herramienta institucional de monitoreo de la estabilidad de la tasa de cambio a orientar las políticas económicas de los Estados, en especial de Latinoamérica y África, y en la década de 1990 de los antiguos Estados socialistas de Europa central y oriental.

La crisis de la deuda externa, la imposición de las políticas determinadas por las agencias financieras multilaterales y la globalización del sector financiero internacional, gracias a la política de desregulación y a las nuevas tecnologías de la información, relativizaron la autonomía de los Estados en la determinación de sus políticas económicas, vulnerando así su soberanía o la percepción que de ella se tenía.

El Estado y la crisis del medio ambiente

La crisis del medio ambiente es uno de los mayores desafíos que deben afrontar las sociedades humanas. Desde que se conoció el Informe de la Comisión Brundtland, en 1987, hasta el reciente encuentro que tuvo lugar en Río de Janeiro, en junio de 2012, la degradación ambiental es una constante que se expresa en el calentamiento global, la disminución de la capa de ozono, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire, los procesos de desertificación y en otros fenómenos cuya característica fundamental es que están entrelazados, en relaciones múltiples de causa-efecto, y que por su naturaleza global, su solución no puede darse de manera local, estatal o regional.

Por las múltiples interacciones que tienen lugar a nivel planetario, los problemas relacionados con el medio ambiente solo podrían abordarse por

una autoridad mundial, que no existe, o mediante un proceso de cooperación sostenida y sistemática de los actores centrales del sistema, los Estados, lo que los enfrentaría al fenómeno del gorrón (*free rider*), que sucede cuando algunos se benefician de las acciones positivas de otros actores sin incurrir en los costos que demanda su participación activa (Bernow et al., 2000).

Más que los fenómenos económicos y políticos relacionados con los procesos de globalización, la crisis medioambiental pone en evidencia las fallas del sistema interestatal, en el cual cada una de los Estados, teóricamente soberanos, goza del monopolio en su territorio de la autoridad. Se pone en evidencia la carencia de una autoridad global que pueda establecer normas, incentivar y castigar a quienes afecten la supervivencia de la humanidad. Alrededor de la problemática ambiental se ha potenciado el papel de las ONG especializadas en esta temática, las cuales lograron, a través de una campaña de difusión, ubicarla en la agenda de Estados y de las organizaciones internacionales.

Sin embargo, el elemento relevante en cuanto a cómo afrontar los problemas derivados de la relación de las sociedades humanas con el medio ambiente es que, si bien las ONG trans-estatales han adquirido un protagonismo evidente y generan expresiones de lealtad que en un buen número de ocasiones enfrenta a los individuos y a las comunidades a las opciones de política económica y ambiental de los Estados de los cuales son ciudadanos, por si solas no pueden establecer la normatividad ni los factores de coerción necesarios para su cumplimiento. Las ONG han tenido influencia en el establecimiento de la agenda, pero la discusión de la misma y la formación de regímenes para definir su aplicación siguen siendo competencia de los Estados y de las organizaciones interestatales.

Por lo tanto, la problemática medioambiental presenta una paradoja, por un lado evidencia lo inadecuado de la organización política de las sociedades humanas en Estados territoriales y, por otro, hace patente la necesidad que se tiene de los mismos para poder afrontarla.

Las redes criminales transestatales y el Estado

La cara oculta de la gobernabilidad global, entendida como una tendencia hacia el orden, implica que no todos los procesos que tienen su origen en la globalización y determinan la relativización de la autoridad del Estado y de la aparición de nuevos centros de autoridad, apuntan siempre a la generación y mantenimiento de la estabilidad y el control de los procesos de cambio

dentro de esos parámetros, sino que establecen espacios, controlan territorios, canales de comunicación y lealtades que buscan ganancias privadas, a través de métodos criminales, los cuales generan inseguridad en el sistema.

Las fronteras, desde los orígenes del sistema interestatal en Europa, sin hacer referencia a los períodos históricos anteriores, han sido líneas de separación y de contacto que han generado flujos criminales transfronterizos, los más conocidos son los de contrabando, sea de bienes o de personas. La literatura y el cine han mostrado fenómenos como la introducción de bebidas alcohólicas al mercado estadounidense durante la Prohibición o cómo las organizaciones criminales, como la mafia siciliana, se instalan en otros países, o más recientemente las acciones de los grupos dedicados al tráfico de drogas ilícitas.

Si el fenómeno criminal transfronterizo no es nuevo, sí lo es la consolidación de redes de organizaciones criminales cuyas acciones abarcan regiones, continentes y en la práctica todo el sistema interestatal. Los casos más evidentes, porque reciben la atención permanente de los medios de comunicación, son las redes dedicadas al tráfico de drogas. Constituidas por grupos muy organizados, con tradición (como las triadas chinas o las yakuza japonesas) o de más reciente formación (como los carteles colombianos o mexicanos), o por grupúsculos más o menos informales que cubren todo el espectro del proceso, desde el control de la producción de materias primas, su transformación y distribución hasta el lavado de activos (Levitsky, 2003).

A las actividades ilegales propiamente dichas se suman factores relacionados con las zonas y poblaciones domésticas que pasan a ser controladas por los grupos vinculados a las redes, los cuales se convierten en la autoridad del lugar. Por otra parte, dichas organizaciones emplean estos territorios en donde la precariedad institucional de los Estados los convierten en espacios adecuados para ser transformados en zonas de paso de las rutas para transportar la droga (la cuenca del Amazonas, varias zonas de África, los micro-Estados del Pacífico). A estas redes también se vinculan organizaciones que buscan el poder por las armas y que obtienen financiación por su conexión con las actividades ilegales.

Aunque lo más “visible” en el espectro de la criminalidad trans-interestatal es el tráfico de drogas ilícitas, este se relaciona de forma directa con otras actividades criminales, como el tráfico de armas y el de personas y se convierten así en nebulosas que abarcan la geografía del planeta, que generan reductos de autoridad y de lealtad, y que debido al protagonismo de ciertos actores con poder a nivel doméstico y transfronterizo y de cierta

terminología, como por ejemplo “señores de la guerra”, hacen pensar en un retorno a la Edad Media (Williams, 2008).

La nebulosa de redes de organizaciones criminales trans-estatales han aparecido en la política mundial gracias a la globalización económica y el debilitamiento relativo de las capacidades de los Estados, pero su capacidad de coordinación a nivel planetario se debe, sobre todo, a la logística que les proporciona las nuevas tecnologías de la información.

El otro elemento que se relaciona de manera directa con esto es lo que se ha denominado terrorismo transnacional, que se asocia a las acciones de los grupos fundamentalistas islámicos radicales, debido a que lo han definido como su herramienta de acción política. Una aclaración necesaria es que no solo estas organizaciones o redes de milicias islámicas pueden ser catalogadas como terroristas trasnacionales; las asociaciones de extrema derecha y de supremacía blanca, por ejemplo, también lo son. Lo que es importante dejar en claro, es que su capacidad de coordinación y de acción se realiza a nivel trans-estatal y que para su financiamiento recurren a actividades criminales trans-estatales, como el tráfico de drogas y de armas, lo cual las convierte en parte de esa nebulosa de la que hablábamos.

Brasil y Colombia frente a la gobernabilidad global

Al tener en cuenta los elementos que hemos enunciado con respecto a la gobernabilidad global, podemos afirmar que la característica fundamental es la eclosión de centros de autoridad que rompen el monopolio que históricamente ejercía el Estado. Este fenómeno no solo abarca el conjunto de factores que generan orden, sino que también involucra un lado oscuro, el de los actores que en la ilegalidad ejercen autoridad y que relativizan aún más al Estado como actor central del sistema interestatal.

La gobernabilidad global incluye, además, las relaciones de poder que siguen existiendo en el sistema y que tiene como marco, no exclusivo, la lucha por el poder de los Estados más poderosos del sistema. Este es un aspecto crucial, pues hace evidente que el Estado sigue siendo, desde la óptica que se sostiene aquí, el actor central.

La dinámica del sistema en las últimas décadas del siglo XX y en lo corrido del XXI ha hecho aparecer nuevos actores que ejercen niveles de autoridad y de lealtad, pero sin marginalizar al Estado ni suplantarla, en tanto que este sigue siendo el último referente de autoridad. La soberanía del Estado, entendida como monopolio de la autoridad sobre un territorio

y una población, o como la institución que define las otras instituciones que regulan las actividades de la sociedad que cobija, se ha visto relativizada o perforada por procesos que van de lo doméstico a lo internacional o viceversa. Pero los intentos por encausar estos procesos, o los problemas que generan remiten en última instancia a la voluntad de los Estados —sea directamente, a través de acciones de cooperación bilateral o multilateralmente, a través de las organizaciones interestatales, que son creación y expresión de los Estados—.

Brasil y Colombia, Estados surgidos de la colonización europea, son herederos de estructuras e instituciones políticas y económicas que los ubicaron en lo que se conoció como Tercer Mundo y que debido a su posición geográfica estuvieron sometidos a la hegemonía continental de los Estados Unidos de Norteamérica. Su recorrido como unidades políticas independientes tiene elementos comunes, así como particularidades, de las cuales la más relevante en la actualidad es la proyección de Brasil como potencia emergente en el sistema interestatal. Las razones de esta proyección responden a factores geográficos y demográficos, a cambios sociales, políticos y económicos definidos por un sector de las élites brasileñas y a los juegos domésticos de poder, que no pueden considerarse consolidados.

Los dos Estados comparten desafíos similares en lo doméstico y en el sistema interestatal, aunque en niveles diferentes, debido a las estructuras heredadas del periodo colonial y republicano y sobre todo, por su vecindad y por compartir territorios en la cuenca del Amazonas.

El primer factor a analizar es la situación de los dos Estados frente a la estructura de poder mundial. Cualquiera que sea el escenario que se tenga en cuenta, sea el de un sistema unipolar, el de un retorno parcial a la bipolaridad o el de un sistema multipolar, los Estados Unidos de Norteamérica constituyen la referencia obligada de los Estados del hemisferio occidental.

Brasil, aún situado durante la Guerra Fría en la órbita de influencia estadounidense tuvo expresiones de autonomía que se manifestaron sobre todo en la creación de nexos con los Estados del África subsahariana, incluyendo algunos regímenes que se definían como comunistas. Estas acciones estuvieron enmarcadas en lo que se definió como “una diversificación de la dependencia”. Colombia, por su parte, ha seguido, al menos desde los inicios del siglo XX, una política claramente definida de mantenerse bajo la tutela estadounidense, con algunos intentos fallidos para ampliar su margen de autonomía.

En la actual coyuntura para Brasil, Colombia, junto con los demás Estados de Suramérica y, podría hacerse extensiva la afirmación a Latinoamérica en su conjunto, podría ser el punto de apoyo regional para su proyección en el sistema. Como se ha planteado en otros artículos (Herrera, 2010) esta concepción tiene implicaciones domésticas para Brasil, ya que debe consolidar la “conquista” de su territorio, es decir, realizar la integración de los territorios situados al norte y occidente dentro del sistema nacional y proyectarse hacia sus fronteras norte y occidental para consolidar los nexos económicos, políticos, sociales y culturales con los Estados que se encuentran en su zona de influencia.

Esta opción que se evidencia de una manera más clara en las últimas administraciones (Cardoso y Lula) y en la actual (Russeff) ha sido y es objeto de debate en los medios académicos y políticos brasileños: ¿necesita Brasil de la región suramericana para proyectarse como potencia emergente? Esta opción de la política exterior brasileña no deja de tener opositores que creen factible una posible hegemonía brasileña sobre el subcontinente, lo cual equivaldría a cambiar a un amo por otro y podría tener repercusiones desastrosas para la cuenca del Amazonas.

En lo que respecta a Colombia, la opción de estrechar aún más las relaciones con Brasil, podría significar avanzar en la búsqueda de una autonomía en el sistema internacional. Al mismo tiempo y por razones similares a las brasileñas, debería realizar una “conquista” de su territorio oriental y suroriental. La integración del territorio y de las zonas de frontera constituye un requisito fundamental para su inserción y proyección en el sistema internacional y para constituirse en un socio y no en un actor subordinado de la potencia emergente regional. Brasil representa una alternativa de diversificación en la política exterior y una opción para ampliar los márgenes de autonomía, pero también podría llevar a la subordinación si las condiciones domésticas permanecen iguales.

Con respecto a los actores de la gobernabilidad, las CT constituyen un factor central en los procesos de inserción económica, lo cual se refleja en la cifras de IED y en la elección de los sectores económicos que determinan el lugar que ocupa un Estado y su sociedad en la economía global. Cada Estado debe combinar dos factores: una solidez institucional y una capacidad de atracción de la IED.

Brasil, debido al dinamismo de su economía es un polo de atracción de los capitales extranjeros, pero para mantener su proyección debe superar los altos niveles de desigualdad que caracterizan a su sociedad, es decir, debe

proseguir por la vía de la integración social. Colombia, por su parte, debe superar el conflicto interno y a la vez generar, al igual que Brasil, procesos de integración social y de consolidación institucional del Estado.

La solidez institucional y una sociedad integrada dan al Estado una capacidad de negociación y de definición de sectores de desarrollo económico, lo cual impide que se vea sometido a imposiciones provenientes de manera exclusiva de intereses particulares, que son los expresados por las CT. En este ámbito, las relaciones bilaterales pueden constituir un factor para incrementar las capacidades de negociación si están acompañadas de debates domésticos y trans-sociales (con académicos, políticos, ONG nacionales, gremios empresariales) sobre las opciones de desarrollo económico y sobre los sectores que ofrecen una mayor capacidad de integración social, de sostenibilidad y de proyección en la economía global.

Las ONG, tanto domésticas como transestatales, constituyen el otro gran actor de la gobernabilidad global. Existe una gran disparidad entre las organizaciones que pueden catalogarse como no gubernamentales, y no existe un parámetro que las abarque todas. En general, se las vincula a tres ámbitos de actividad: modelos de desarrollo socioeconómico alternativos, defensa del medio ambiente y defensa de los derechos humanos. Han desempeñado un papel central en la promoción de estos temas en la agenda del sistema internacional y al denunciar violaciones por parte de actores estatales y privados en los ámbitos mencionados. Su protagonismo llevó a considerarlas como la expresión más clara de la sociedad civil trans-estatal (Price, 2003).

Hoy, la percepción de las ONG, tanto domésticas como las transestatales es más crítica, en particular por la dependencia de un número de ellas de los apoyos presupuestales (a través de contratos o de manera directa) de los Estados, la ausencia de mecanismos democráticos en su interior y el empleo que hacen de ella los políticos en sus aspiraciones de poder. Estas falencias condujeron a crear centros de observación, como el NGO Monitor (<http://www.ngo-monitor.org/index.php>).

Las acciones de las ONG domésticas y trans-estatales ofrecen alternativas en la proyección de Brasil y Colombia, en particular en dos procesos centrales ya mencionados: el primero, la integración social como proceso de eliminación de la desigualdad que caracteriza a las dos sociedades; el segundo, en la definición de políticas de protección del medio ambiente y de políticas de desarrollo que no afecten al mismo.

Sin pretender que las estructuras estatales son neutras y reconociendo que en ellas se dirimen las relaciones de poder de las élites, las administraciones

pueden, en un proceso cooperativo con las ONG, socializar aspectos que generan resistencias debido a los intereses de ciertos grupos sociales a los cuales les conviene que la situación se mantenga dentro de los marcos actuales.

Un caso que ilustra esta potencialidad es el de los empresarios pertenecientes a la Federación de Industria de São Paulo, quienes desarrollaron ideas de responsabilidad social que sirvieron de base para el diálogo entre las administraciones de Lula y los sectores empresariales. Con ello se logró avanzar en la agenda del Partido del Trabajo de reducir los altos niveles de desigualdad económico social y disminuir los índices de pobreza absoluta.

El otro campo donde la colaboración de las ONG, la Academia y representantes de diversos sectores sociales y los Estados puede ser útil es en el área financiera, ejerciendo presión sobre los organismos financieros multilaterales, con el objetivo de lograr una sistema más acorde con las necesidades de los países en vías de desarrollo. Las estructuras definidas al terminar la Segunda Guerra Mundial, están al servicio de los Estados Unidos de Norteamérica. Es cierto que se han dado algunos cambios pero la esencia del sistema permanece intacta y este Estado sigue teniendo la capacidad de trasladar las consecuencias de sus decisiones en política económica al resto de los Estados.

Las crisis, como la de comienzos de la década de 1970 y la que estamos viviendo en la actualidad, no han conducido a una revisión profunda de las bases del sistema, lo que en sí ya es una muestra de las relaciones de poder que se dan en su interior. Sin embargo, los Estados latinoamericanos, africanos y asiáticos tienen interés en un buscar un sistema financiero que permita incrementar sus niveles de desarrollo. Con este objetivo se pueden establecer consensos entre los Estados y los actores locales y trans-estatales de la sociedad civil. En similares condiciones se encuentra el sector financiero privado interestatal, así como los domésticos que se han habituado a socializar las pérdidas de sus operaciones y privatizar las ganancias.

El último campo donde es posible la cooperación, aunque también puede conducir a tensiones y conflictos, es la cuenca del Amazonas, que se relaciona de manera directa con dos aspectos críticos ya mencionados: el medio ambiente y la criminalidad trans-estatal. No pretendemos afirmar que las redes de organizaciones criminales trans-estatales tienen lugar o su base solo en la cuenca del Amazonas, pero dada su posición geográfica con respecto a los núcleos de mayor densidad demográfica e institucional de todos los Estados que comparten territorios en la cuenca, esta se constituye en una de las regiones más afectadas por la falta de presencia estatal y donde

las organizaciones criminales o subversivas (en el caso colombiano) se han convertido en autoridades de facto.

El lugar de la Amazonía en los proyectos nacionales y regionales debe ser un factor de debate, especialmente frente a los intereses particulares que cuestionan la propia existencia a largo plazo de esta región si continúa en las condiciones actuales, y frente a los intereses de las grandes potencias de controlar el último gran abastecedor de oxígeno del planeta y laboratorio de biodiversidad. Las administraciones estatales de Brasil y Colombia pueden asociarse con la ONG ambientalistas, con los sectores académicos vinculados a la región y con otros grupos de las dos sociedades para ampliar el debate sobre cómo hacer de la amazonía una herramienta del desarrollo sostenible y, en particular, cómo llevar a cabo un uso sostenible de su biodiversidad.

De manera paralela, si bien en este sector los dos Estados han avanzado, se deben seguir generando núcleos de intercambio de información y de capacitación de las fuerzas policiales, ampliar el trabajo conjunto que realizan en el terreno en la lucha contra el crimen trans-estatal. Esta vía ofrece alternativas en el sentido de la superación de la marginación de las regiones amazónicas de las corrientes sociales, económicas, políticas y culturales de cada uno de los dos países, y además podría permitir la generación de programas trasfronterizos, a través de sinergias entre los dos Estados, que fortalezcan las opciones de cooperación y disminuyan los factores de tensión.

Por último y a manera de conclusión, podemos afirmar que la llamada gobernabilidad global, como expresión de la aparición de centros de autoridad que limitan el monopolio que históricamente ha tenido el Estado como unidad política soberana, constituyen un factor que genera efectos positivos y negativos. Entre estos últimos, encontramos aquellos que se relacionan de manera particular con la criminalidad transestatal al limitar la autoridad del Estado o suplantarla, cuestionan su legitimidad y por lo tanto la lealtad de los miembros de la sociedad. Es evidente que el Estado sigue siendo el actor central, aunque no el único, del sistema interestatal y que frente a esta nueva realidad los actores no estatales que gozan de ciertos niveles de autoridad pueden llegar a ser interlocutores para avanzar en la definición de políticas y en la realización de proyectos que paradójicamente terminarían por fortalecer al Estado, sin que ello implique un retorno a los períodos donde gozaba del monopolio de la autoridad.

Estos elementos son claves para dos Estados que con sus diferencias siguen siendo parte del mundo en vías de desarrollo. Brasil es hoy sexto en el sistema económico mundial y ha logrado avanzar en un proceso de integra-

ción social que tienda a superar las desigualdades, pero no puede confiarse en que por estas razones ya pertenece al “club” de las grandes potencias. El camino por recorrer es todavía largo, y el concepto de “emergente” con el que se le designa puede tener distintas graduaciones.

Brasil y Colombia tienen grandes desafíos internos que limitan su inserción en el sistema interestatal. Una relación de colaboración entre ellos y con los actores que determinan la gobernabilidad global puede constituir una alternativa para superar las falencias domésticas y contribuir a tener una presencia más propositiva en el sistema global.

Referencias

- Bernow, S., Kharta S., Lazarus, M. y Page, T. (2000). *Cleaner Generations, Free Riders, and Environment Integrity: Clean Development Mechanism and the Power Sector*. Tellus Institute. Recuperado de http://www.tellus.org/publications/files/CDM_Renewables%2526FreeRiders.pdf.
- Biersteker, T. J. (2010). Global Governance. En Dunn, M. y Mauer, V. *Routledge Companion to Security*. Routledge. Recuperado de http://graduateinstitute.ch/webdav/site/admininst/shared/iheid/800/biersteker/Global_Governance_Routledge_Companion%5B1%5D.pdf.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* (3^a ed.). Nueva York: Columbia University Press.
- Castells, M. (1996-1998). *The Information Age. Economy, Society and Culture. Oxford: Blacwell*.
- Davies, T. R. (2008). The Rise and Fall of Transnational Civil Society: The Evolution of International Non-Governmental Organizations since 1839. *Transnational Politics*. Londres: Centre for International Politics. Recuperado de <http://www.staff.city.ac.uk/tom.davies/CUWPTP003.pdf>
- Dingwerth, K. y Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective in World Politics. *Global Governance*, 12, 185-203. Recuperado de http://www.glogov.org/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf
- Ferguson, Y. H. y Mansbach, R. (1995). *Postinternational Theory*. Ensayo presentado en la Conferencia The Fifth Pan-European International Relations, The Hague 9-11 September 2004.
- Finkelstein, L. S. (1995). What Is Global Governance?. *Global Governance*, 1, 367-372. Recuperado de http://upeaceap.org/hando_upfiles/GGPD_RM_05-2.pdf
- Herrera, B. (2010). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano. *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes*, 481-490. Bogotá: Kas.
- Hewitt, C. (1998). *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*. Recuperado de http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/2-HEWITT_DE_ALCAN-TARA1998.pdf
- Jackson, R. H. (1993). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pastor, M. (1989). Latin America, the Debt Crisis and the International Monetary Fund. *Latin American Perspectives*, 16 (1), 79-110. Recuperado de <http://f11.middlebury.edu/ECON0224A/pastor89.pdf>

- Kobrin, S. J. (1999). Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy. *Journal of International Affairs* Vol. 51, Spring 94, p. 361- 387.
- Levitsky, M. (2003). Transnational Criminal Networks and International Security. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*. Recuperado de <http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/InternationalSecurity/Levitsky.pdf>
- Nye, J. (2011). *The Future of Power*. Nueva York: Perseus Books Group.
- Price, R. (2003, julio). Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. *World Politics*, 55. Recuperado de http://politics-legacy.arts.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/price/World_Politics_2003.pdf
- Rosenau, J. N. y Czempiel, E. (1992). *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (2006). *The Study of World Politics*, I y II. Nueva York: Routledge.
- Salcedo-Albarán, E. y Garay-Salamanca, J. L. (2012, abril 9). Understanding Informational Features of Transnational Criminal Networks: Cases from Mexico and Guatemala. *Small Wars Journal*.
- Shaw, M (1994): *Global Society and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press. Recuperado de <http://www.sussex.ac.uk/Users/hafa3/global.htm>
- UNHistory. (2009, julio 17). The UN and Transnational Corporations. *UN Intellectual History Project*. Recuperado de <http://www.unhistory.org/briefing/17TNCs.pdf>
- Wallerstein, I. (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press Books.
- Williams, P. From the New Middle Ages to A New Dark Age: the Decline of the State and the U.S. Strategy. Strategic Studies Institute, United States Army War College. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub867.pdf>

Colombia y Brasil: un análisis desde la perspectiva económica¹

.....
*Angélica Guerra-Barón**

Introducción

Al igual que muchos países en desarrollo, la mayoría de los régímenes latinoamericanos adoptaron en la década de 1980 paquetes de estabilización y de ajuste estructural propuestos por instituciones dirigidas por Washington (FMI, BM, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos: conocidos como el “Consenso de Washington”).

Con una clara tendencia hacia la liberalización económica y la integración comercial, el sistema multipolar del siglo XXI, en el cual están inmersos los países en desarrollo, se caracterizó por que muchos de ellos aprovecharon su membresía a la OMC (Büte y Milner, 2008, p. 745). Inspirados más en criterios geoeconómicos que geopolíticos, dichos países han adoptado esquemas cooperativos (negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales) y políticas unilaterales para garantizar su supervivencia económica frente a las potencias de su región.

Desde esa lógica económica cortoplacista, la captación de inversión por la mayoría de los países en desarrollo a partir de la celebración de acuerdos

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹En este capítulo se presentan los resultados parciales del proyecto de investigación “Las políticas de promoción de la inversión extranjera implementadas por los países CIVETS durante la primera década del siglo XXI. Efectos sobre las relaciones internacionales”, avalado por la Oficina de Fomento a la Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana.

internacionales de inversión (AII) se ha convertido en un *soft balancing* efectivo para su sobrevivencia en el sistema internacional. Aunque el beneficio derivado de la recepción de la inversión extranjera (IE) varía ampliamente², la mayoría de los países receptores no han atendido sus deficiencias más estructurales; por el contrario continúan aprovechando los efectos positivos que podrían derivarse del crecimiento en la generación y transferencia de conocimientos a su población (Farhad y Youseff, 2001).

En ese contexto económico global, la relación Brasil-Colombia puede verse desde distintos ángulos. Aquí se recogerán conceptos teóricos trabajados por Flemes y Velosa (en este volumen), acogiendo además el aporte de Nel y Stephen (2010, p. 72) sobre la política exterior económica, entendida como la construcción de decisiones y planes oficiales implementados por un Estado para interactuar en el ambiente económico internacional, con el fin de satisfacer la demanda de desarrollo económico doméstico, de acuerdo a como este es percibido por la clase o grupo dominante.

La política exterior económica —que opera en el ámbito doméstico del Estado en relación con la economía global— incluye la política fiscal, monetaria, y comercial; así como estrategias de negociación y de atracción de inversión. En ese sentido, el punto de comparación girará principalmente en torno a la política exterior económica adoptada por Brasil y Colombia en el periodo comprendido entre 1990-2011, en materia de inversión, estrategias de negociación acogidas para alcanzar sus objetivos nacionales y su papel en la OMC.

A modo de hipótesis y siguiendo a Flemes (en este volumen) se afirma que Colombia surge en el siglo XXI como un poder regional secundario³ interesado en tener mayor relevancia en la región —con respecto a Brasil— y en el sistema internacional. Esto lo ha hecho mediante un esquema cooperativo suave del cual nace la necesidad de reforzar los lazos económicos

² Algunos han aprovechado los resultados como motor de industrialización y escape del subdesarrollo (Mortimore y Vergara, 2004, pp. 510-512), otros como herramienta para disminuir la pobreza y lograr equidad (Sumner, 2005, pp. 275-283) o simplemente como una manera de reportar crecimiento agregado. Colombia y otras economías emergentes han empezado a competir para atraer la IE a su territorio, dándole la bienvenida a actores no gubernamentales (empresas transnacionales), al punto de dirigir su política exterior económica con ese objetivo, a través del uso de mecanismos suaves de tipo jurídico (estabilidad de reglas de juego) y tributario (Simmons y Zachary, 2004, p. 173).

³ Entendiendo las potencias secundarias como los segundos Estados más poderosos en la jerarquía regional, determinado por sus relativas capacidades materiales y/o ideológicas, y siendo posible la existencia de varios poderes secundarios.

con la potencia regional suramericana (Brasil), sin menospreciar el impacto de sus demás interlocutores comerciales⁴.

Mediante un análisis comparado de la política exterior económica, focalizado en los indicadores mencionados (en materia de inversión, estrategias de negociación acogidas para alcanzar sus objetivos nacionales y su papel en la OMC), se estudiarán los esquemas adoptados por Colombia en sus relaciones con Brasil, así como la adopción de mecanismos suaves para interactuar con este. En una primera sección se planteará la transición que sufrió Colombia desde la década de 1990 hasta la adopción de ideas de corte neoliberal. Luego, en una segunda sección, se verá la experiencia de Brasil en su búsqueda por consolidar su liderazgo regional y multilateral. En una tercera sección se acotarán los indicadores escogidos y finalmente se presentarán algunas conclusiones y recomendaciones.

Colombia: de la apertura económica de la década de 1990 al desarrollo del unilateralismo y el bilateralismo como economía emergente

Los países latinoamericanos han adoptado históricamente distintos modelos de regionalismo. En el siglo XXI se distinguen nuevos esquemas, como el Bolivarianismo y el socialismo del siglo XXI (Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua); el bilateralismo y la alineación con los Estados Unidos (Colombia, México); el multilateralismo y regionalismo abierto (Chile); el nacionalismo y el nacionalismo de la economía abierta de libre mercado (Argentina); el periodo especial en tiempos de paz (Cuba); y en Brasil, el realismo suramericano y el regionalismo (Bernal-Meza, 2010, p. 196); a lo cual habría que añadir a Perú en el grupo de Colombia y México.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, la década de 1990 marcó la adopción de fórmulas de liberalización y apertura económica. La aceptación de la economía de libre mercado como “instrumento principal para la regulación del intercambio comercial internacional”, así como la eliminación gradual de regulaciones proteccionistas (Pastrana, 2000, p. X); fueron algunos de los hitos en materia económica internacional (Guerra, 2011, p. 126). Resultado, entre otros, según Bernal-Meza (2010, p. 193), de la

⁴ Como sería su tradicional interlocutor comercial (Estados Unidos.), con el Sudeste Asiático y el Medio Oriente (mediante los CIVETS), y con China y Corea del Sur.

adhesión de la agenda de valores universales o hegemónicos (Estados Unidos) reconocidos internacionalmente (democracia, liberalismo económico).

Sin contar con un periodo de transición, Colombia pasó de la sustitución de importaciones a medidas de apertura y liberalización económica en la década de 1990 (Hernández y Rosado, 2010, p. 36), con César Gaviria (1990-1994). Con una muy buena formación económica⁵, Gaviria se apoyó en la nueva teoría del desarrollo y concibió al Estado como promotor de los mercados y de las condiciones de competencia, y mencionó tímidamente el papel de la IE (Plan Nacional de Desarrollo [PND], 1990-1994, cap. I y VII). Esta década significó para Colombia el paso del aislacionismo a la apertura comercial, con reconocimiento constitucional (Constitución Política, 1991).

Comprometido con la consolidación de la apertura económica de su antecesor, el Presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), de formación económica y jurídica⁶, propuso una economía abierta construida por el sector público y privado —coherente con su aceptación dentro de la OMC en 1994—; e introdujo conceptos como la internacionalización⁷ y la competitividad⁸.

En el Gobierno de Samper, la estrategia negociadora colombiana fue acotada en torno a pilares económicos y a la aproximación social de su política exterior⁹, reconociendo la necesidad de “fortalecer su capacidad para actuar a nivel global e incrementar su participación en los foros internacionales” a través de mecanismos cooperativos, como la celebración de acuerdos bilaterales para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI)¹⁰ y de iniciativas, aún no resueltas¹¹. Así, el camino abierto por el presidente Gaviria fue acogido por Samper al incluir entre sus prioridades de gobierno

⁵ César Gaviria es economista de la Universidad de los Andes. Fue viceministro de Desarrollo (1978); Ministro de Hacienda y de Gobierno en la administración Barco (1986-1990); y jefe de debate y director de la campaña presidencial de Luis Carlos Galán, para las elecciones de 1990.

⁶ Abogado y economista de la Pontificia Universidad Javeriana y Doctor en Ciencias Jurídicas y Económicas de la misma universidad.

⁷ Expresado en la conformación del entonces G2, acercamientos con la Comunidad del Caribe (CARICOM), adhesión al entonces recién creado TLCAN.

⁸ Siguiendo en el ejemplo asiático, se creó una agencia nacional de competitividad: el Consejo Nacional de Competitividad (PND, 1994-1998, cap. 2).

⁹ Incluyendo la política fronteriza y la integración de colombianos en el exterior (PND, 1994-1998, cap. 6).

¹⁰ Para lo cual se propuso culminar las negociaciones con España e iniciar acuerdos con algunos países de Europa.

¹¹ Como la membresía al Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).

trabajar en pro de las relaciones bilaterales (con Chile, los Estados Unidos y Venezuela), la integración regional¹², la multilateralidad¹³ y las preferencias arancelarias europeas de las cuales podría beneficiarse Colombia.

Con el cambio de gobierno, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), hijo del expresidente Misael Pastrana (1970-1974) y abogado de profesión¹⁴, procuró la reactivación de la producción a partir de las exportaciones y la competitividad¹⁵. Para ello fijó en su plan de gobierno, *Cambio para construir la paz*, la necesidad de alcanzar el crecimiento económico guiado por un nuevo modelo de desarrollo (crecimiento con cohesión social). La *Diplomacia por la Paz* marcó la iniciativa pastranista de diversificar las relaciones con otros países —dando prelación a los Estados Unidos—, sustentándola en la necesidad de concertar entre el Estado y la sociedad civil la política internacional, la promoción y el respeto del derecho internacional público. Así se adoptaron mecanismos cooperativos y se excluyeron aproximaciones competitivas (PND, 1998-2002, p. 115).

Siguiendo la propuesta samperista, Pastrana buscó aliarse con el sector privado para coordinar una postura negociadora en asuntos comerciales con el sector privado (PND, 1998-2002, p. 117) con el fin de beneficiarse de las preferencias arancelarias de los Estados Unidos y la Unión Europea. Multilateralmente le apostó al ALCA, en Latinoamérica trabajó en la integración sur-sur con los bloques (CAN, la Comunidad del Caribe —Caricom—, G3, MERCOSUR) y con algunos países (Chile, Panamá y México). Esto marcó la dinámica regional con fuerte acento económico —sin descuidar la necesidad de mejorar las relaciones en el ámbito político, con Venezuela y los países europeos—.

Multilateralmente, Pastrana propugnó por una posición coordinada en asuntos multilaterales y en la búsqueda de “temas positivos”. Sin embargo,

¹² Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), CAN, G3, CARICOM, Centroamérica y MERCOSUR.

¹³ ONU, OEA, Movimiento de Países No Alineados.

¹⁴ Doctor en Leyes de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, con especialización en el Centro para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard.

¹⁵ Los compromisos alcanzados multilateralmente en la OMC generaron una enmienda constitucional en 1999 para eliminar la facultad que tenía el Gobierno de llevar a cabo expropiaciones sin indemnización “por razones de equidad”. Adicionalmente, al igual que muchos países en desarrollo, las reformas profundas (apertura y liberalización económica) impulsadas por la crisis del sistema de Bretton Woods llevaron a que muchas economías disminuyeran los controles sobre los flujos de capital en las décadas de 1980 y 1990 (Mukherjee y Singer, 2010, p. 46).

el objetivo de alcanzar espacios en foros internacionales a partir de lo que llamó Diplomacia por la paz”, en cierto modo alteró el objetivo inicial. A pesar de haber identificado varias áreas para el desarrollo de esa diplomacia (política, económica, social, medioambiental, multilateral, concertación y coordinación), el protagonismo lo obtuvo el problema de seguridad.

La diplomacia económica pastranista consideró la IE como fundamento para ubicar al país como una economía de mercado abierta al exterior. Por otro lado, con el fin de asegurar el crecimiento de las exportaciones, se reconoció el papel primordial que desempeñaría el capital extranjero en la construcción de un aparato productivo enfocado hacia los mercados internacionales y subregionales¹⁶.

En cuanto a las relaciones bilaterales de Colombia con los Estados Unidos y la Unión Europea, el fortalecimiento de los nexos comerciales y de inversión a través de la firma de APPRI hizo parte de la agenda de gobierno (PND, 1998-2002, p. 449-450).

Con la llegada del presidente Uribe (2002-2010)¹⁷, el interés se centró en mejorar el perfil de negocios del país, para lo cual se intentó dejar atrás el tradicional estigma de la narcotización. Un ejemplo dicente de su política exterior de corte presidencialista (Velosa, en este volumen; Ticker, 2007, p. 97) y enfocada a consolidar la confianza del inversionista nacional en Colombia, para luego atraer IE, fueron los cambios sustanciales que lideró Uribe para mejorar el perfil comercial a nivel internacional, así como la integración de bloques (CAN-MERCOSUR) con una orientación económica a través de mecanismos suaves¹⁸.

Finalizado el Gobierno de Uribe, el presidente Santos (2010-) tomó la “relevancia internacional” como soporte transversal de la política exterior colombiana, cuyo fin es la inserción productiva en los mercados internacionales. Apoyado inicialmente en el acrónimo CIVETS (2009)¹⁹ que surgió

¹⁶ En la CAN se propuso una política comunitaria para la promoción y protección de la IE.

¹⁷ Abogado de la Universidad de Antioquia, especializado en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard.

¹⁸ Acuerdo de Complementación Económica 59 (18/10/2004) que incluye preferencias arancelarias; mecanismo transitorio de solución de controversias; reglamentos técnicos; medidas sanitarias y fitosanitarias. <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf>

¹⁹ Para referirse a la segunda ola de países que constituirían el milagro económico del futuro, tomando en cuenta indicadores demográficos (población joven y creciente), económicos (economía diversa y dinámica) y políticos (estabilidad política), tales países han sido catalogados como interesantes destinos de la IED (Guerra-Barón, 2012, p. 375).

a finales del régimen de Uribe, Santos recibió un país bien percibido en el contexto económico global. Consciente de sus posibilidades, del papel activo que debería desempeñar Colombia en el sistema internacional e inspirado en elementos económicos y gerenciales, Santos incluyó en su plan de gobierno la necesidad de “profundizar relaciones con los países CIVETS” (PND, 2010-2014, p. 115) y de contar con una política exterior moderna. También planteó la urgencia de diseñar una estrategia diplomática que hiciera eficaz la presencia del país en distintos foros; para lo cual se privilegiaron los intereses económicos de corte neoliberal (facilitación del comercio mediante reducciones arancelarias, promoción de la inversión y negociación de tratados internacionales de naturaleza comercial).

Esto se hizo evidente en los principios y lineamientos para la proyección de la política exterior, identificados por la Cancillería colombiana, que menciona la creación de “oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia en grupos como el CIVETS”(Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010) así como la necesidad de “profundizar las relaciones con los países de los denominados (...) BRIC”²⁰ y de afianzar y consolidar los “lazos económicos, políticos y diplomáticos con Brasil, Rusia, India y China (BRIC). Siendo países donde la alianza pública y privada es fundamental, se crearán más oportunidades para fortalecer los encuentros empresariales y de inversión buscando beneficios de largo plazo”.

Desde una perspectiva general, es claro que los principios y lineamientos de la política exterior colombiana no consideran a Brasil como un asunto prioritario. Contradicatoriamente, en el plano bilateral, la cartera de relaciones exteriores reconoce el estatus de liderazgo de Brasil en Suramérica, al indicar que “(...) en razón de su vecindad, el tamaño de su economía y la influencia que ejerce a nivel regional y mundial (...)” se hace necesario aumentar el comercio y la inversión con su vecino amazónico (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012) a partir de mecanismos cooperativos en distintos sectores²¹.

La idea de Santos de proyectar una política exterior enfocada en criterios geoeconómicos y expresada en lineamientos estratégicos que privilegian la

²⁰ En el 2000 Jim O’Neill (en Goldman Sachs, 2000) acuñó la sigla que agrupa a las economías emergentes del futuro: BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que tendría gran acogida (Calvani y Alderman, 2009).

²¹ Como asuntos fronterizos, policiales, investigación, educación, bioenergía, biocombustibles e industrias aeronáuticas.

comercialización²² intenta responder a la necesidad de alinearse con el contexto comercial global, con la competencia que constantemente mantienen los países en desarrollo y las economías emergentes por atraer IE (Nel y Stephen, 2010, p. 72), marcan buena parte de su política exterior económica. Con el presidencialismo que marca la política exterior colombiana (Velosa, 2012, p. 43), puntualmente en su dimensión económica, se funda el interés del Gobierno de lograr que el país sea considerado como una unidad geográfica visible en el sistema internacional del nuevo siglo, para ello el *soft balancing* ha sido escogido como el mecanismo ideal.

Retomando la importancia de las ideas en el proceso de conformación de la política exterior (Velosa, 2012), el *background* eminentemente económico del Presidente Santos²³ y de la élite que lo acompaña, explica que su estrategia de inserción tenga un alto contenido económico y comercial. Así, puede entenderse que los *systemic drivers* que señala Flemes (en este volumen) hayan marcado la conducta externa desde la lógica de Santos y de su élite.

Las estrategias de inversión y negociación adoptadas por Colombia entre 1990 y 2011

A principios del año 2000, la confianza inversionista, entre otros pilares, se convirtió en un tema crucial del Presidente Uribe (2002-2006). En su segunda administración (2006-2010) reforzó el fomento de la IED, como política para alcanzar un crecimiento económico sostenido. Con el fin de lograr el desarrollo empresarial, tecnológico y de innovación; la inserción internacional y la facilitación del comercio se convirtieron en ejes principales. Además de ello, se suscribieron contratos de estabilidad jurídica entre los inversionistas extranjeros y el Gobierno (World Trade Organization, 2012b), con lo cual la percepción de Colombia como oportunidad de negocio cambió a nivel internacional²⁴.

²² El acceso a mercado y la inversión para afianzar las relaciones geoestratégicas que impulsen el desarrollo y la integración (primera línea) y para desarrollar temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales (segunda línea).

²³ Economista y administrador de empresas, con posgrados en la Escuela de Economía de Londres, la Universidad de Harvard y la Escuela Fletcher de Leyes y Diplomacia. Primer Ministro de Comercio Exterior y Jefe de la delegación de Colombia ante la Organización Internacional del Café (OIC).

²⁴ Razón por la cual, según el el clima de inversión en el país suramericano ha mejorado exponencialmente (en el periodo 2003-2011) y se destaca como uno de los mejores de Latinoamérica (Banco Mundial, 2011), lo que a su vez ha llevado a que se considere que en 2050 ocupará la posición

Como ejemplo de la política exterior presidencialista de Colombia, como diría Velosa (en este volumen), Uribe lideró la inserción internacional y la facilitación del comercio para promover la innovación y el desarrollo empresariales y tecnológicos en el país. A esto se sumó la creación de una agenda de acuerdos comerciales con socios relevantes.

En este contexto se puede entender el cambio de rumbo: se pasó del autoenclavamiento comercial, del limitado aprovechamiento en el régimen comunitario andino, de la solicitud de renovación de preferencias arancelarias a los Estados Unidos, y de un tratado con México en 1995 (G3, ahora G2); a un relacionamiento comercial fuerte con socios económicos importantes a partir de la negociación de AII. El cambio, sin embargo, fue fuertemente criticado por algunos sectores de la industria colombiana (lácteo, agrícola, autopartes, farmacéutico) que alegaron inconformidades y ejercieron presión para acotar las negociaciones de otra forma, en especial con los Estados Unidos y la Unión Europea (Guerra-Barón, 2012, p. 377).

El Presidente Santos heredó la agenda negociadora de su antecesor²⁵ y continuó con estrategias de relacionamiento internacional con acento económico. En su Gobierno el *lobby* permitió darle la luz verde al TLC con los Estados Unidos, logró que entrara en vigencia, aunque de forma provisional, el acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés)²⁶ e hizo visible la necesidad de que el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea siguiera el mismo rumbo. Sin embargo, el régimen de Santos está vislumbrando ahora nuevos destinos: algunos CIVETS (Indonesia, Vietnam, Turquía), Costa Rica, China, el Área de Integración Profunda (AIP, con Chile, Perú y México), e Israel.

En el Gobierno de Uribe, y con mayor énfasis en el de Santos, la política exterior económica colombiana ha tratado de superar el tradicional alineamiento con los Estados Unidos, lo que ha hecho que la estrategia negociadora en materia comercial se incline hacia la tendencia global de suscribir

veintiséis entre las treinta economías emergentes, por encima de Suiza, Hong Kong, Venezuela y Sudáfrica (Ward, K., 2011).

²⁵ Para acordar el TLC con Panamá, Canadá, Corea del Sur y Chile; los APPRI con el Reino Unido, China, India y Japón; un APPRI profundizado con Perú el Triángulo Norte (TLC) con el Salvador, Guatemala y Honduras.

²⁶ La EFTA está conformada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Recientemente, se negoció el TLC negociado entre estos países y Colombia, el cual entró en vigencia para Colombia, Liechtenstein y Suiza el 1 de julio de 2011 (OEA, 2011).

una buena cantidad de acuerdos bilaterales en materia de inversión²⁷. Así se explica el hecho de que los tomadores de decisión colombianos hayan optado por consensuar reglas de juego claras, que se han traducido en la construcción de una compleja red de tratados bilaterales²⁸.

No obstante, en ese esfuerzo por conformar una política exterior económica, los nuevos *partícipes sin invitación* —empresarios— y las entidades públicas facilitadoras de la inversión —Proexport—, han adoptado posiciones encontradas. Los actores públicos han desarrollado el mandato presidencial, lo que se ha traducido en reafirmar el alcance de los derechos y obligaciones de los potenciales inversionistas en Colombia como país receptor (*host countries*) a través de la negociación de AII. Así, siguiendo la tendencia global de otras economías emergentes, Colombia ha implementando reformas constitucionales y legales, reafirmando su deseo de ofrecer un sistema jurídico previsible y transparente. Colombia, inspirado en el éxito de sus vecinos, en especial de Chile, y tal como los tomadores de decisión de las economías emergentes, se ha preocupado por reconocer a los inversionistas extranjeros los estándares de protección aceptados multilateral y consuetudinariamente²⁹ en AII, pero con ciertos beneficios acordados bilateralmente³⁰.

Con el claro objetivo presidencialista de consolidar al país como un confiable destino de IE, en los dos regímenes uribistas; y la meta de alcanzar visibilidad internacional, en el actual Gobierno de Santos, Colombia sigue la tendencia de muchas economías emergentes, convirtiéndose en otro *Estado imitador* más. El país se ha valido de mecanismos suaves para sobrevivir en el sistema económico internacional, expresado en la implementación de políticas unilaterales —para la mejora de su clima de inversión— y bilaterales

²⁷ Como es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, a través de la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios, en desarrollo de los lineamientos del Consejo Superior de Comercio Exterior.

²⁸ Lo que a su vez ha generado que de manera global se contribuya a la conformación y maduración del derecho internacional de las inversiones a partir del aumento evidente de las inversiones transfronterizas (Cheng, 2005, pp. 466-470).

²⁹ Trato nacional, seguridad y protección plenas, expropiación —previa compensación—, entre otros.

³⁰ Tal como señalan Simmons y Zachary (2004, p. 175), es evidente la influencia que pueden ejercer los pares exitosos en la toma de decisión de los líderes y las élites de un país; o la influencia por los resultados alcanzados por grupos de países, como los agrupados en la OCDE.

—como la suscripción de AII—³¹. Dichas decisiones son, al mismo tiempo, fruto de la influencia directa e indirecta que ejercen los potenciales inversionistas en el proceso de toma de decisiones del, en palabras de Velosa (en este volumen), líder predominante y/o del grupo único, al considerar que la entrada de IE podría significar la generación de fuentes de empleo directo, la inyección de ciencia y tecnología o simplemente una mera expectativa.

Dejando de lado una mención expresa en el plan de gobierno 2010-2014, el papel de Colombia en las negociaciones de la OMC ha sido selectiva. Ha hecho parte de colaciones con otros miembros, en temas de agricultura (Cairns³² y el Grupo de Productos Tropicales)³³; medidas de defensa comercial, como las medidas antidumping (grupo de Amigos de las Negociaciones Antidumping)³⁴ subvenciones a la pesca (Amigos de los Peces³⁵) y asuntos relativos a la propiedad intelectual (Patrocinadores del Documento W/52).³⁶

A modo de balance, resulta evidente que la política exterior económica colombiana está centralizada en el Gobierno y sus ministerios³⁷. A partir de la década de 1990, ha reflejado la preocupación de los tomadores de decisión por diversificar las relaciones comerciales. Aún así, sigue pendiente la iniciativa de profesionalizar —y no politizar— el servicio diplomático. Sin embargo, las estrategias de cada gobernante no permiten consolidar una propuesta teórica o ideológica que fundamente o alindere su desarrollo.

³¹ El aumento de los AII es irrefutable. Para el año 2009 se reportaron más de 5900 acuerdos en materia de inversión, lo que equivaldría a cuatro tratados por semana (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD, por sus siglas en inglés], s. f.).

³² Países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para la liberalización de su comercio (OMC, 2012).

³³ Coalición de países en desarrollo que piden un mayor acceso a los mercados para los productos tropicales (OMC, 2012).

³⁴ Coalición que pide cobijar más disciplinas con las medidas antidumping (OMC, 2012).

³⁵ Coalición informal que pretende que se reduzcan significativamente las subvenciones a la pesca (OMC, 2012).

³⁶ Propuesta de “modalidades” para las negociaciones sobre las indicaciones geográficas —el registro multilateral para vinos y bebidas espirituosas y la extensión del nivel más elevado de protección a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas— y la “divulgación”—obligación de los solicitantes de patentes de divulgar el origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones— (OMC, 2012).

³⁷ Dependiendo de la naturaleza de la negociación que se adelante, la participación de los ministerios y departamentos administrativos varía. Sin embargo, tratándose de asuntos comerciales, el liderazgo lo lleva la cartera de comercio, industria y turismo (Decreto 210 de 2003).

Brasil: construcción del liderazgo regional y multilateral

Tras dos décadas de dictaduras militares, Brasil optó por *O paradigma do Estado normal* (1990-2002), con el Gobierno de Fernando Collor de Melo (1990-1992), quien al igual que la mayoría de gobernantes latinoamericanos³⁸ implementó políticas de apertura económica (Cervo, 2003, p. 17); estabilidad monetaria, ajuste fiscal, liberalización del comercio y del mercado de capitales, y privatizaciones (Shaffer et al., 2010, p. 28). También retornó al americanismo ideológico como una forma de insertar a Brasil en el mapa mundial y alcanzar su desarrollo nacional —generando la discusión sobre el modelo de desarrollo a escoger: el liberal³⁹ o el neodesarrollista (Duarte y Viana, 2008, p. 78, 79)—.

Al tener como derroteros los principios de la política exterior brasileña reconocidos constitucionalmente en 1988 (art. 5)⁴⁰ y con el fin de acabar con la imagen negativa de Brasil⁴¹ derivada del autoritarismo previo (Fonseca, 2011, p. 388), Collor de Mello fijó la nueva estrategia de desarrollo apoyándose en una política exterior marcada por la “autonomía a través de la integración o la participación” (Duarte y Viana, 2008, p. 80), en la cual se dio prioridad a la integración regional en asuntos económicos con el fin de dejar atrás el activismo terceromundista y avanzar hacia una visión positiva de los régímenes internacionales —como la participación activa en la OMC (Duarte y Viana, 2008, p. 80) y en escenarios de negociación de asuntos medioambientales (Barros-Platinau, 2010)—.

Los actos de corrupción de Collor permitieron que Itamar Franco asumiera el poder (1992-1993), así se abandonó el concepto de modernización de Brasil mediante la internacionalización de sus empresas⁴² y el redireccionamiento de la política exterior (Duarte y Viana, 2008, p. 77) hacia el desarrollo

³⁸ Pinochet en Chile, Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Pérez en Venezuela y Salinas de Gortari en México.

³⁹ Lo que implicaba adoptar reformas liberales y acuerdos en temas de propiedad intelectual y tecnología nuclear para tener credibilidad internacional.

⁴⁰ Destacándose la soberanía y solución pacífica de controversias, protección de los derechos humanos y la integración regional (Fonseca, 2011, p. 389).

⁴¹ Enemigo del ambiente, de los derechos humanos, reacio al multilateralismo y asilado del tratado sobre la no proliferación de armas nucleares.

⁴² Aunque la tendencia se ha intensificado en el siglo XXI, al igual que en otros países como México, Chile y Argentina (Bauman, 2010, p. 34).

(Duarte y Trindade, 2010, p. 92), dentro del cual Suramérica y la creación de un mercado común fueron prioridades (Gomes, 2010, p. 151).

El cambio de rumbo se hizo explícito en Brasil a partir de la llegada al poder de Fernando Henrique Cardoso (1993-2002) —distinguido académico (Cason y Power, 2006, p. 10), sociólogo, con reputación internacional e imagen de político impecable—, quien avanzó en la adopción de ideas socialdemócratas (Bethell, 2000, p. 10) que le permitieran a Brasil alcanzar autonomía a través de la integración y mayor credibilidad externa a partir de la estabilidad económica —y democrática—.

Apoyado en la filosofía de la política neoliberal, en la apertura bilateral del comercio (Cervo, 2010, pp. 7, 16; Bernal-Meza, 2010, p. 198) y esperando tener una posición fuerte ante la OMC (Sorenau, 2010, p. 134), Cardoso se apoyó en la aplicación de los principios constitucionales (sujeción al derecho internacional; posiciones coherentes; respeto a la democracia, DDHH y medio ambiente), ratificó y fortaleció la formación de sus diplomáticos (Lampreia, 1998, pp. 7, 12 y 14), lo que llevó a que el Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores) fuera visto como una isla de excelencia dentro del sistema federal (Cason & Power, 2006, p. 20), conformada por una burocracia especializada (Gomes, 2010, pp. 153, 156).

A modo de balance, la década de 1990 implicó para Brasil la transformación de la política exterior predominante desde la década de 1970 y la adopción de ideas neoliberales durante Collor, Franco y el primer periodo de Cardoso. Sin embargo, en su segunda administración, Cardoso se refirió expresamente a la globalización asimétrica y distribución desigual del poder (Reis, 2010, pp. 18, 19).

La conocida trayectoria intelectual de Cardoso empató con la proyección personal, sindical y política de Lula da Silva (Duarte y Viana, 2008, p. 85; Amorim, 2010, p. 216) durante sus dos periodos presidenciales (2003-2010). Como líder del Partido de los Trabajadores, Lula adoptó la idea del Estado logístico (Cervo, 2010, p. 7; 2008) y con una visión neorrealista (Bernal-Meza, 2010, p. 198) se aferró a los pilares de la política exterior económica brasileña —priorizando la integración suramericana y expresándola en el liderazgo para concretar el IIRSA—⁴³. En la arena comercial global, adoptó una posición exigente al demandar verdaderas concesiones por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo (Cason & Power, 2006, p. 24).

⁴³ Como lo ha expresado Freitas (2007, p. 167), la IIRSA se convierte en una estrategia de integración de infraestructura en Suramérica.

Así, Lula se inclinó hacia el multilateralismo, *vis a vis* el “bilateralismo hemisférico” de su antecesor⁴⁴.

Su primer periodo se concentró en la estructuración de una agenda regional en temas de seguridad, y luego en la mundialización de la política exterior, con ello Lula buscó desempeñar un papel decisivo en la OMC, tener una agenda constructiva con los Estados Unidos y priorizar el desarrollo del MERCOSUR. En el segundo mandato de Lula, la política exterior económica se focalizó en demandar un comercio mundial justo e igualitario, con mayor posibilidad de participación en las instancias de decisión (Duarte y Trindade, 2010, pp. 90, 91, 93 y 97). Esta democratización de la globalización, formulada e implementada por Lula como una verdadera política de Estado (Cervo, 2010, p. 9) implicó reforzar el rol del Estado como negociador internacional, defender los intereses nacionales soberanos, crear alianzas con países emergentes que compartían sus objetivos (Suramérica), dialogar —no sobrevivir— abiertamente con los países desarrollados y, como indica Badie, luchar contra la pobreza y el hambre con moralidad (citado por Cervo, 2010, p. 9); todo ello con el fin de que los países en desarrollo no siguieran en peligro dentro del sistema internacional (Fagundes y Reis, 2010, p. 55).

En el contexto de la multipolaridad mundial, profundizada por los ataques a las Torres Gemelas (9/11) y la crisis estadounidense (2008), Lula se apoyó en la noción de Estado logístico⁴⁵ y adoptó un rol de orientador y soporte para el resto de la región, basado sobre todo en esquemas cooperativos para tratar los asuntos financieros y tecnológicos (Gomes, 2010, pp. 159, 161)⁴⁶. Aun así Brasil supo sentar abiertamente su oposición frente a las propuestas estadounidenses⁴⁷, como por ejemplo, cuando se negó de ma-

⁴⁴ Aquí también coincide con Santos, quien adoptó como fórmula vicepresidencial a Garzón, activo sindicalista con una positiva proyección por parte de los trabajadores en el país. Garzón se desempeñó como Secretario General de organizaciones como la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenaltrase), la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Cervo y Bueno, 2002).

⁴⁵ Considerado originalmente por Cervo (2000) y adoptado por Sombra (2004, p. 140), con este término se plantea que ante el fin del Estado intervencionista, ante la adopción de ideas neoliberales, el Estado se transforma en uno logístico, adoptando una estructura similar a la de los países desarrollados y apoyando el avance a través de asociaciones y proyectos regionales de expansión (Cervo, 2000, p. 20).

⁴⁶ Como puede ser la IIRSA y el espacio que se ha abierto para desarrollar cooperación bilateral en temas de educación, ciencia, tecnología, y salud.

⁴⁷ Como las reservas expresadas sobre la posibilidad de que se concretara la propuesta de los Estados Unidos de crear una zona de libre comercio de las Américas (ALCA), por concebirlo como

nera categórica a la negociación de tratados de libre comercio (Cervo, 2010, p. 29), lo que para algunos reflejó el debilitamiento de la relación entre los Estados Unidos y Brasil durante el Gobierno de Lula (Sorenau, 2010, p. 132).

La búsqueda de liberalización del mercado, para asegurar reciprocidad de los beneficios (multilateralismo recíproco) y la expansión de negocios en el exterior a través del comercio e internacionalización de empresas brasileñas (Cervo, 2010, pp. 9, 11) fueron los objetivos de la política exterior económica del Gobierno de Lula, todo ello inscrito dentro de la noción del Estado logístico.

Para Lula, el reconocimiento de Brasil en los BRICS (2000), en términos de su potencial económico, así como su inclusión en IBSA (India, Brasil y Suráfrica)—y el consecuente renacimiento de su política exterior hacia el Atlántico (Sombra, 2010)— sirvió para aumentar no solo su reputación internacional (Malamud, 2011, p. 16), sino también para que fuera reconocido como una economía internacionalizada (Cervo y Lessa, s. f., p. 6), y para fortalecer el comercio al interior de los grupos de los que era miembro⁴⁸. Más importante aún fue su liderazgo en la OMC, (Bernal-Meza, 2010, p. 203), con una clara tendencia hacia los asuntos políticos (Haibin, 2010, p. 183). Ejemplo de ello ha sido la iniciativa del coloso suramericano de formar un bloque político de países emergentes (BRIC, 2007), con fines más políticos de coordinación en asuntos diplomáticos y adopción de posiciones comunes en negociaciones internacionales sobre temas de interés común, que económicos (Cervo, 2010, p. 27). Así, Brasil no solo ha asumido su papel de potencia emergente y ha reclamado su posición como tal en la comunidad internacional, sino que ha pasado a ser identificado como tal por el sistema mismo (Souto, 2006, pp. 43, 54), de igual forma como los grandes mercados emergentes han sido reconocidos por su importancia en el sistema internacional (Lessa, 2010, p. 116).

La política exterior de Lula, a diferencia de la de sus antecesores, dio prioridad a las temáticas comerciales, lo que se reflejó en la preparación de diplomáticos en asuntos técnicos relacionados con la OMC (Duarte y Viana, 2008, p. 103), además, su influencia se volvió clave, como se demostró en la negociación de la Ronda Doha, cuando propuso soluciones universales para

una competencia en su objetivo de mantener el *status quo* en el subsistema regional suramericano y de concebirla como una región distinta dentro del hemisferio (Poggio, 2011, pp. 189, 206, 207).

⁴⁸ Lo que se evidencia en el aumento de las exportaciones brasileñas con los BRICS, pues pasó de 5.5 billones de dólares en 2002, a 55.6 billones de dólares en 2011. Mientras que en el IBSA se pasó de 1.1 billones de dólares en 2001, a 4.9 billones de dólares en 2011 (Ministério das Relações Exteriores, 2012).

el comercio (Fonseca, 2011, p. 394) y la constitución de un nuevo actor global colectivo: el Grupo de los 20⁴⁹.

El protagonismo brasileño, además de pretender hallar un sitio en el mundo a través de la adopción de posiciones claras en foros como la OMC (Bernal-Meza, 2010, p. 205) busca corregir el desbalance existente entre la alta productividad de la economía brasileña y su poca participación en el comercio internacional. Para ello, Brasil se ha planteado asegurar la liberalización del mercado agrícola y presionar a los Estados Unidos y a la Unión Europea para que eliminen los subsidios agrícolas a sus productores mediante la negación a realizar concesiones a la manufactura de bienes mientras tal injusticia comercial no sea corregida (Cervo, 2010, pp. 15 y 16; Flemen, 2010, p. 95) y mientras no se modifique la legislación antidumping y la aplicación de cuotas y restricciones fitosanitarias (Pastrana y Vera, 2012, p. 619). Por otro lado, Brasil ha centrado sus políticas hacia la internacionalización de las empresas privadas brasileñas (Bernal-Meza, 2010, p. 196), esto es, la transnacionalización de su capital.

En el ámbito multilateral, el activo papel de Brasil, en foros como la Convención de Diversidad Biológica (CDB) y en la OMC, es notable. En este foro sus intervenciones ante el ente a cargo de la solución de controversias (Órgano de Solución de Diferencias)⁵⁰ son notables, al punto de que Brasil es reconocido como uno de los usuarios más frecuentes y sofisticados por apostarle a: (a) la profesionalización del Itamaraty; (b) la participación de un sector privado asociado con buenos fondos y capital humano; y (c) la buena formación de la élite que acompaña al presidente, así como al sector privado (Evans y Shaffer, 2010, pp. 4, 31 y 32).

⁴⁹ El G20 (también llamado G21, G22 o G20+) lo conforman veinte países en desarrollo que se reunieron en la V Conferencia Ministerial, en Cancún, México, en 2003, en el seno de la OMC (Malamud, 2011, p. 17; Fagundes y Reis, 2010, p. 56), como respuesta al texto en el ámbito de la agricultura propuesto por los Estados Unidos y la Unión Europea (Motta, 2005, pp. 109-119). En Brasilia (2003), Lula señaló que el grupo representaba más del 22 % de la producción agrícola mundial y reunía el 70 % de los agricultores del mundo; además de reunir casi el 60 % de la población mundial (Cason y Power, 2006, p. 24). El G20 afirma que los países en desarrollo actúan para proteger sus sectores menos competitivos y tratan de que no se apliquen políticas proteccionistas y prácticas que distorsionan el comercio (Malamud, 2011, p. 17) —lo cual, en la práctica comercial, es implementado por los países industrializados—.

⁵⁰ Hasta el momento, Brasil ha sido demandante en 26 ocasiones, ha sido catorce veces demandado y en 67 ha estado involucrado como tercera parte (World Trade Organization, 2012a; véase también Fagundes y Reis, 2010, p. 59).

Aunque es cierto que la política exterior brasileña se centraliza en el poder ejecutivo, a través del Itamaraty (Fernández y Schiavon, 2010, p. 11), su política exterior económica exitosa es producto de la inclusión de nuevos actores en el diseño e implementación de reformas propuestas para las instituciones internacionales, con el fin de abrirse espacio dentro del sistema (Gomes, 2010, p. 154). También es producto de la dinámica fluida entre actores públicos⁵¹ y privados que explican el satisfactorio desempeño de Brasil en términos comerciales globales. Con ello se corrobora que la política exterior económica de un país puede construirse a partir de la coalición de actores autónomos, como lo señala Velosa (en este volumen).

En todo caso, a partir de Collor de Melo, y hasta Dilma Rouseff, la política exterior económica ha servido para alcanzar el desarrollo del país y como medio para la transición de *global trader*⁵² —en el corto plazo— al *global player* —en el largo plazo— (Duarte y Trindade, 2010, p. 93; Duarte y Viana, 2008, p. 80; Soreanu, 2008, p. 144) o *país globalista* (Cervo, 2010, p. 11). Sin embargo, la política exterior económica brasileña es criticada por su alta tendencia a la centralización (Sombra, 2004, p. 156).

Independiente de los calificativos que se le atribuyan a Brasil (gran, gigante, emergente o monstruo económico), es evidente que se trata de un Estado que por excelencia adopta mecanismos suaves en sus relaciones —*quintessential soft power*— (Lima y Hirst, 2006; Wilson y Purushothaman, 2003; Kennan, 1993; Sotero y Armijo, 2007; Lima y Hirst, 2006; y Gratius, 2007; en Malamud 2011, p. 53); al punto de ser considerado ahora como un “Estado clave”⁵³ que prefiere los esquemas cooperativos sobre los competitivos. Su liderazgo regional es reconocido por la población de Latinoamérica (Latinobarómetro, 2011, p. 109), y su forma de relacionarse con otros Estados se deriva de la necesidad de alcanzar la paz, el desarrollo y una mayor participación que implica la ampliación del número de actores que intervienen de los procesos de toma de decisión a nivel multilateral (Lampreia, 1998, p. 11).

⁵¹ Como la inclusión del miembro del Partido de los Trabajadores, Marco Aurélio García, asesor del despacho de Lula (Gomes, 2010, p. 154).

⁵² También denominado así por Sombra (2004, p. 140).

⁵³ Tomando indicadores como el tamaño de la población, ubicación geográfica y potencial económico y militar; que podría traducirse en la capacidad de afectar la estabilidad regional e internacional (Chance, R., Hill, E. y Kennedy, P. en Larrabee y Lesser, 2003, p. 2).

Las estrategias de inversión y negociación adoptadas por Brasil

Apartándose de la tendencia de los países en desarrollo y de las economías emergentes, por lo tanto de la dinámica colombiana de consensuar reglas de juego claras a través de la suscripción de AII, la política exterior económica de Brasil puede dividirse en dos momentos: (a) bajo el régimen de Cardoso, tiempo durante el cual se caracterizó por una clara tendencia hacia la consolidación de acuerdos bilaterales económicos y comerciales, lo cual se evidencia en la negociación y suscripción de quince APPRI (1994-1999)⁵⁴; y (b) en el Gobierno de Lula, donde se enfocó hacia el fortalecimiento de Brasil mediante la apuesta a la multilateralidad, la profundización de la integración y la cooperación.

El liderazgo adoptado en la creación del bloque económico del cono sur (MERCOSUR), en su intento por seguir el esquema europeo; la conformación de la UNASUR, como resultado de la conformación de un nuevo orden en el sur de América, alrededor de temas políticos y con un tinte económico focalizado en temas prioritarios comunes (inversión y energía suramericanos); y la profundización de las relaciones con los países andinos (CAN), dan muestra de la apuesta de Brasil por la integración en la región.

La política exterior brasileña, enriquecida por la visión histórica y por unos principios de rango constitucional, refleja unos lineamientos estructurales que fijan el rumbo del país sin una visión presidencialista de corto plazo. La descripción hecha sobre los cambios profundos en la política exterior económica que lideró Cardoso y perfeccionó Lula, reflejan el deseo abiertamente expresado en foros multilaterales por lograr simetría en las negociaciones y los resultados. La estrategia adoptada por el coloso suramericano se ha centrado, además de la profesionalización de su diplomacia; en el liderazgo de la cartera de relaciones exteriores; en la meritocracia que inspira su funcionamiento; en la búsqueda de intereses comunes en la región para, en lo posible, alcanzar posiciones de bloque; y en la apuesta por internacionalizar sus empresas sobre una lógica distinta de la negociación de AII.

En materia comercial y de inversión, Brasil se aparta de la tendencia global. Si bien todos los APPRI suscritos fueron negociados en la década de 1990, ninguno se encuentra vigente, lo que pone de presente el objetivo

⁵⁴ Aunque como indica la UNCTAD ninguno de ellos está vigente.

político de que tales acuerdos no produzcan efectos jurídicos en el tiempo. Por otro lado, la negociación de TLC, como expresión del unilateralismo, no es parte de la política exterior económica brasileña, por el contrario, la balanza de prioridades se inclina claramente hacia la multilateralidad⁵⁵ y la integración en la región⁵⁶.

El relacionamiento brasileño se ha basado en acuerdos comerciales dentro de esquemas de integración regional⁵⁷, así como en protocolos, acuerdos de comercio y cooperación económica⁵⁸ y acuerdos comerciales preferenciales de los cuales se beneficia⁵⁹. De ahí que el acoger mecanismos cooperativos haya significado para Brasil el aumento del comercio con sus pares de la región de cuatro a diez veces entre 2002 y 2008; y, a pesar de la crisis de 2008 (crisis hipotecaria estadounidense), Latinoamérica haya sido el principal destino de IE de origen brasileño (Ministério das Relações Exteriores, 2010).

En la multilateralidad de la OMC, Brasil, al igual que Colombia, participa de varios grupos en la OMC que se ocupan de temas de agricultura (Cairns) y de asuntos relativos a las medidas de defensa comercial (grupo de Amigos de las Negociaciones Antidumping) y propiedad intelectual (Amigos del Documento W/50). Además, hace parte de otros grupos como el ya mencionado G20⁶⁰, el MERCOSUR y el Non-Agricultural Market Access (NAMA-11)⁶¹.

⁵⁵ Se constata en que el 33 % de los viajes de Lula como presidente (electo y posesionado) durante los años 2002-2010 se hicieron para participar en foros multilaterales (Ministério das Relações Exteriores, 2011).

⁵⁶ El 30 % de los viajes en este periodo se hicieron a Centro y Suramérica (Ministério das Relações Exteriores, 2011).

⁵⁷ Según la World Trade Organization, a través del MERCOSUR (con India y países miembros de la CAN), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Protocolo en Negociaciones Comerciales de Bangladesh (Brasil, Corea del Sur, Chile, Egipto, Filipinas, Israel, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Túnez, Uruguay).

⁵⁸ Con Colombia, un Protocolo de Comercio y Cooperación Comercial en 2008.

⁵⁹ Como el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias con Australia, Canadá, los Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Turquía y la Unión Europea.

⁶⁰ Coalición de países en desarrollo que ejerce presión para que se efectúen reformas ambiciosas en el ámbito de la agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo (World Trade Organization, 2012c).

⁶¹ Coalición de países en desarrollo que pretenden obtener flexibilidad para limitar la apertura de los mercados de productos industriales (World Trade Organization, 2012c).

Colombia-Brasil desde una perspectiva comparada

Colombia surge en el siglo XXI como un poder regional secundario interesado en tener mayor relevancia en la región —con respecto a Brasil— y en el sistema internacional, por medio de un esquema cooperativo suave. A través de limitados objetivos presidencialistas, el país andino no guía su relacionamiento internacional a través de una verdadera política de Estado, lo que lleva a que los derroteros no logren trascender los períodos presidenciales. Inspirado en mecanismos con marcado acento económico, Colombia ha mostrado su interés por fortalecer sus relaciones con Brasil sobre todo en temas comerciales y de inversión.

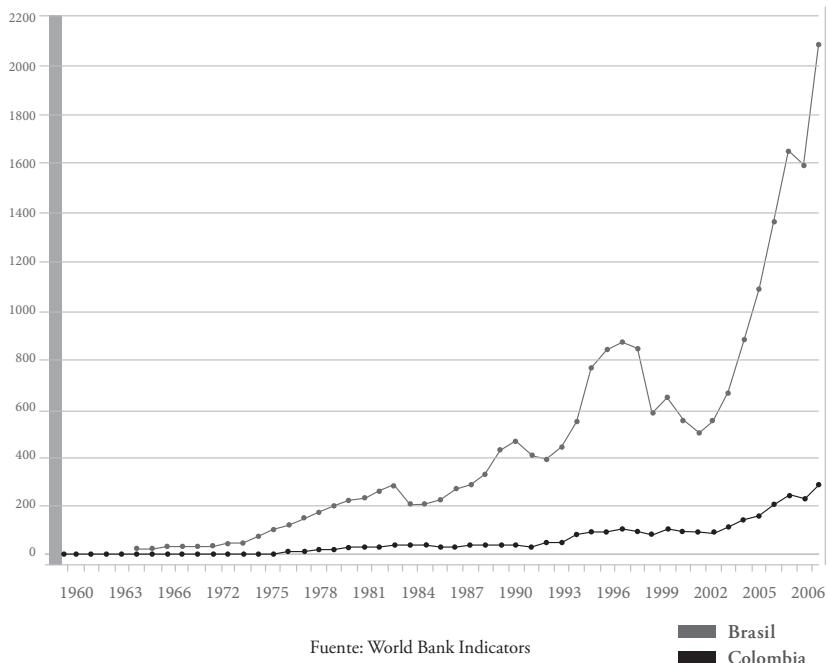
Si bien Brasil cuenta con una verdadera política exterior de largo alcance que permanece a pesar de los regímenes políticos de turno (Soares, en Duarte y Viana, 2008, p. 79), Colombia, en el mandato de Santos, coincide en la necesidad establecida por Lula de alcanzar credibilidad internacional —lo que se explica en el posicionamiento de tecnócratas en puntos clave de sus carteras (Duarte y Viana, 2008, p. 83)—. Probablemente inspirado en el exitoso manejo de la política exterior económica en la era Lula, el enfoque actual de Santos tiende a converger con la meta fijada por su par brasileño en buena parte del siglo XXI.

A pesar de que Colombia reconoce expresamente el liderazgo brasileño en el ámbito bilateral y lo omite en los lineamientos generales de su política exterior, evidentemente, acepta la grandeza demográfica y económica de Brasil, así como su influencia a nivel global. Esto lo lleva a reconocer la importancia de estrechar sus lazos económicos y de inversión con el par amazónico. De ese modo, Colombia surge en el siglo XXI como un poder regional secundario, con profundas divergencias en la concepción de su política exterior económica, *vis a vis* la aproximación brasileña respecto de los indicadores acogidos para el análisis de la misma (estrategias de negociación acogidas para alcanzar sus objetivos nacionales, atracción de inversión, papel en la OMC).

Como parte de las iniciativas presidencialistas de Uribe y Santos, el interés de los Gobiernos por generar un sistema jurídico confiable, transparente y más previsible para la eventual entrada de IE, se ha traducido en la necesidad de mejorar el ambiente regulatorio colombiano. Apoyados en estrategias unilaterales, los gobernantes colombianos han implementado transformaciones domésticas para mejorar el clima de los negocios, lo que

GRÁFICO 1

PIB (CORRIENTE-U\$ BILLONES). COMPARATIVO BRASIL-COLOMBIA 1960-2010

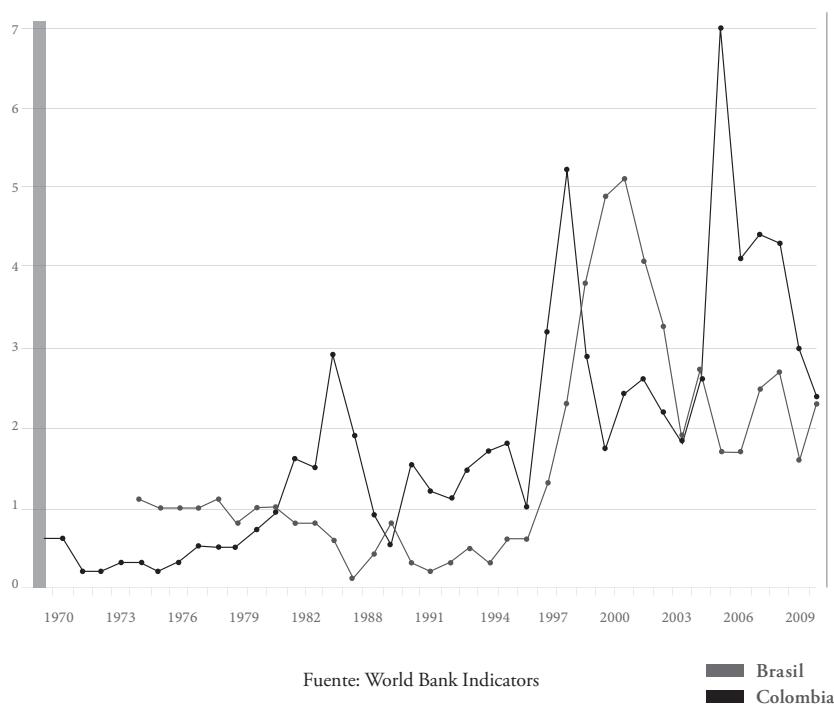


se ha traducido en un mejor posicionamiento del país en términos comerciales a nivel mundial (ver Gráfico 1).

Por el contrario, la apuesta brasileña ha sido por profundizar la integración regional, vía regionalismo abierto y cooperación sur-sur. El objetivo de la política exterior económica de Brasil no se encamina a cumplir una meta cortoplacista, como sería alcanzar una mejor posición en el ranking del Banco Mundial (*Doing Business*), sino en profundos cambios en el proceso de toma de decisiones en organizaciones con fuerte injerencia en las políticas domésticas de los países en desarrollo (OMC, FMI y BM) y en su desarrollo de relaciones más estrechas sur-sur.

Contrario a lo que se esperaría en términos de recepción de flujos de IED en el territorio de cada país, debido a la atención que cada gobierno le

GRÁFICO 2
FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)
BRASIL-COLOMBIA - % IED EN PIB



ha dado a las transformaciones en el clima de negocios y los réditos producidos —en especial en Colombia—⁶², los flujos de IED tienden a converger al día de hoy (ver Gráfico 1). Para el caso colombiano, debido a las políticas unilaterales adoptadas ; y en el caso de Brasil, según la UNCTAD (2012, pp. 52, 53), por su posición estratégica y el tamaño de su mercado, y la alta demanda que reporta (ECLAC, 2010, p. 10). En todo caso, Brasil y Colombia se han convertido en los mayores receptores de IED de Latinoamérica y el Caribe (ECLAC).

⁶² Actualmente Brasil se ubica en el puesto 126 y Colombia, en el puesto 42 a nivel mundial (Banco Mundial, 2011).

Colombia, guiado por una visión inmediatista para atraer IED, sin una estrategia para aprovechar estos flujos y afrontar los problemas estructurales, recibe flujos de IE principalmente dirigidos al sector de minas y canteras⁶³, en un ávido interés por alcanzar los objetivos fijados en el plan de gobierno. En contraste, con la atracción de IED, Brasil busca fortalecer temas débiles (educación, ciencia, investigación, desarrollo) y reforzar la industria de alta tecnología (UNCTAD, 2012, p. 54; UNCTAD, 2002, p. VII)⁶⁴.

Tomando la estrategia negociadora adoptada por ambos países, los gobiernos de Colombia en este siglo han optado por la unilateralidad, traducida en la negociación y suscripción de AII, y para el cual los TLC se han convertido en un fin en sí mismo. Por el contrario, la política exterior económica de Brasil, desde Lula, y seguida por Rousseff, ha procurado la conformación de consensos en foros multilaterales con países o bloques con intereses comunes, dejando de lado la tendencia del gobierno de Cardoso de negociar AII, llámesel TLC o APPRI, con sus socios económicos. Desde la concepción de una verdadera política exterior, nutrida por principios constitucionalmente reconocidos y a partir de la noción logística de Estado, Lula avanzó en los mecanismos suaves en materia comercial y económica (ver Tabla 1).

En cuanto a la posición adoptada por Brasil y Colombia en la OMC, el papel del país andino puede calificarse de tímido, si se compara con la activa y propositiva conducta de los representantes brasileños en ese foro multilateral; lo que no solo se ha hecho visible a través de la posición que asume el país, sino de su capacidad para liderar posiciones de bloque —como en el G20— con el fin de alcanzar el equilibrio en el proceso de toma de decisiones a nivel comercial global. De igual forma, el desempeño brasileño en el OSD (OMC) no solo refleja esto último sino la capacidad altamente técnica de los diplomáticos que defienden los intereses brasileños en esa organización. Para lograr sus objetivos, la administración brasileña se ha preocupado por la continua capacitación y profesionalización de sus funcionarios; realidad distinta a la colombiana, pues por mandato legal los funcionarios del ministerio de comercio tienen la vocería en ese foro. En todo caso, cabe

⁶³ En 2010 se recibieron 2055 millones de dólares en el sector de minas y canteras (incluyendo carbón). Cifra menor al tamaño de la inversión extranjera recibida en el sector petrolero, que fue de 2862 millones de dólares (Banco de la República, 2010).

⁶⁴ Según la UNCTAD (2012, p. 52), la IED en Colombia fue de 5 a 9.9 billones de dólares, mejor que la de Brasil, que fue de menos de un billón de dólares.

TABLA 1

CUADRO COMPARATIVO. Conformación de PEE Brasil-Colombia

País	DISEÑO INSTITUCIONAL - FORMULACIÓN DE LA PEE		PEE			
	ENTE COORDINADOR	ACTORES RELACIONADOS	AII		ESTRATEGIA NEGOCIADORA	
			BIT	TLC		
BRASIL	PEE de Estado. Líder: Itamaraty (Ministerio Relaciones Exteriores). Promoción de comercio e inversión depende del Itamaraty. Carrera profesionalizada. Formulación de PEE fruto de aportes de varios agentes (público y privado).	Mayor participación de otros ministerios. En temas comerciales, coordinación con el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Inclusión de actores privados.	15 suscritos en los 90 (NV). Ejemplo del bilateralismo hemisférico de Cardoso	Ninguno	Focalizada en asuntos bilaterales y multilaterales a nivel Sur-Sur. Proclive a la profundización de la integración regional (Mercosur, UNASUR, CAN). Preferencia por mecanismos cooperativos en materia comercial (acuerdos de complementación económica). Aprovechamiento de la inclusión de Brasil en BRICS como apalancamiento en el sistema internacional; profundizando en temas políticos sobre los asuntos económicos.	Postura propositiva. Critica las asimetrías de la globalización. Rol activo ante OSD (OMC). Participa en: Cairns; FAN; G-20; Mercosur; NAMA-11.
COLOMBIA	PEE desintegrada y presidencialista. Líder: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; MCIT (por mandato legal). Promoción de comercio e inversión depende del MCIT (Proexport). Formulación de estrategias presidencialistas, eminentemente centralizadas.	Participación variada, según la temática. Ministerio RREE con orientación política. MCIT coordina e informa al Ministerio RREE. Actores privados sin participación. Por transparencia, son invitados.	7 suscritos en S-XXI, bajo Uribe 2 vigentes (España y Suiza)	Canadá (V) Costa Rica (N) Chile (V) Corea del Sur (N) EE.UU. (V) Triángulo Norte (V) Panamá (NV)	Centralizada en políticas unilaterales y bilaterales (TLC). Enfocada al norte. Proclive a la negociación de AII. Inclusión de Colombia en CIVETS como un instrumento meramente comercial, sin perspectiva política.	Postura de alineamiento. Sin postura crítica sobre las asimetrías de la globalización. Rol pasivo ante OSD (OMC). Participa: Cairns; FAN; FoF; Productos Tropicales; W-52

Elaboración propia. Información de UNCTAD Database; Cervo & Bueno (2002); Sombra (2004); WTO.

*En negociación (N); Vigente (V); No vigente (NV)

señalar que Colombia y Brasil no han estado enfrentados en el OSD como demandantes o demandados.

Un punto de encuentro en la OMC consiste en la participación de Brasil y Colombia en coaliciones sobre ciertos temas objeto de negociación en ese foro, como en el grupo Cairns, el grupo de Amigos de las Negociaciones Antidumping y los Patrocinadores del Documento W/52. En términos de las ventajas que representa para los dos países su reconocimiento como potencias ambientales emergentes a partir de la megadiversidad que los caracteriza, el papel de líder adoptado por Brasil se afirma en la postura propositiva adoptada en foros multilaterales de esa naturaleza (ver Tabla 2).

TABLA 2

INDICADORES GENERALES Y AMBIENTALES - COMPARATIVO BRASIL-COLOMBIA

TEMA	GENERALIDADES					POTENCIAS AMBIENTALES EMERGENTES
	PAÍS	ÁREA	HABITANTES 2011	PIB (CORRIENTE) BILLONES US\$ 2011	PIB P/ CÁPITA (PPP) – US\$ 2011	
BRASIL	5º país más grande del mundo 8.459,4 Km ²	196'655,014 5º país más poblado en el mundo	2.185,4 País de ingresos medio-altos	12,594	54,7 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • País mega-diverso* • Posee el 70% de los animales y especies catalogadas • Contiene cerca del 15-20% de la biodiversidad del planeta y mayor número de especies endémicas • 61,4% área selvática • 31,3% de tierra cultivable (2009) – Alto potencial de tierra cultivable <p>Cambio de estrategia: del voto a la proposición en foros de negociación (CDB, ABS)</p>
						<ul style="list-style-type: none"> • País mega-diverso* • Potencia ambiental • Contiene cerca del 14% de la biodiversidad del planeta • 35.000 plantas vasculares • Posee variedad de especies (467 mamíferas; 1.768 de aves; 609 anfibias; y 475 reptiles) • 54,5% área selvática • 38,3% de tierra cultivable (2009) – Alto potencial de tierra cultivable <p>Intento por cambiar de tener una posición medianamente activa, a una ampliamente propulsiva: adopción de una herramienta para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Río+20, 2012)</p>
COLOMBIA	25º país más grande del mundo 1.109,5 Km ²	46'927,125 27º país más poblado en el mundo	437,6 País de ingresos medios	7,067	55,9 (2010)	

Elaboración propia, con base en CDB data; FAO Statistical Yearbook 2012; World Bank Indicators; Barros-Platinau (2010: 76).

* El término mega-diversidad fue acuñado en la Conferencia en Biodiversidad en el Instituto Smithsonian en Washington, D.C. (1988). Dr. Mittermeier, R. agrupó a los países que contienen más de las dos terceras partes de la riqueza biológica del planeta, entre los que se destacan: Australia, Brasil, China, Colombia, Congo, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Madagascar, Malaia, México, Papua Nueva Guinea, Perú, Sudáfrica, Estados Unidos y Venezuela. <http://www.conservation.org/documentaries/Pages/megadiversity.aspx>

Desde la óptica comercial bilateral, los resultados también son contrastantes. Desde el ángulo colombiano, Brasil es el quinto destino de sus exportaciones⁶⁵, que pasaron de ser de 39,236 millones de dólares (FOB) en diciembre de 2008 a 128 422 millones de dólares (FOB) en mayo de 2012 (mayo). En términos de importaciones, Brasil se ubica como el cuarto país de origen a 2012 (enero-mayo), que en cifras es 1128 millones dólares

⁶⁵Durante el periodo 2008-2012, después de los Estados Unidos (1 613 706 dólares FOB), la Unión Europea (803 037 dólares FOB), China (632 827 dólares FOB), Venezuela (246 004 dólares FOB) y Ecuador (192 281 dólares FOB) (DIAN-DANE).

(CIF)⁶⁶. En cuanto a la IE, la decisión brasileña de *transnacionalizar* sus empresas fue contundente, pues tras reportar un saldo negativo de la IED en Colombia en 1999 (de -1.3 millones de dólares), en 2007 percibió 529 millones de dólares en IED, de origen brasileño. Lo contrario ocurrió con la inversión colombiana destinada a Brasil, pues luego de reportar cifras pequeñas hasta 2004, la IED llegó a ser de 305 millones de dólares, rompiendo récord histórico en 2008, durante el segundo mandato de Uribe (con 408.6 millones de dólares) (Banco de la República, 2010).

Desde la perspectiva brasileña, la situación es distinta. Colombia no se ubicó siquiera entre los diez principales destinos de las exportaciones brasileñas en 2011, ni durante lo corrido de 2012⁶⁷. Así, en 2011, China encabezó la lista (44.3 %), seguido por los Estados Unidos (25.8 %) y Argentina (22.7 %). Igual se predica de los principales países de origen de las importaciones al territorio brasileño, donde China, los Estados Unidos y Argentina también llevan la delantera⁶⁸.

A pesar del desbalance en materia comercial entre Brasil-Colombia, este último es un importante exportador de combustibles a Brasil (64 %); mientras que Brasil es proveedor principalmente de productos manufacturados (maquinaria y automóviles)⁶⁹. Lo que marca la tendencia de Colombia como país proveedor de productos primarios y de Brasil como proveedor de bienes con alto valor agregado. Por todo lo anterior, Brasil representa para Colombia un socio comercial importante, mientras que el país andino no es una prioridad para el país vecino.

En términos del reconocimiento como economía emergente en el siglo XXI, el liderazgo brasileño en los BRICS, desde 2009, ha llevado al grupo a

⁶⁶ Los Estados Unidos sigue ocupando el primer lugar con 5634 millones de dólares CIF; seguido por China con 3598 millones de dólares CIF y la Unión Europea con 3026 millones de dólares CIF (DIAN-DANE).

⁶⁷ De hecho, Colombia fue el socio comercial número 26 de Brasil en 2011 (Ministério das Relações Exteriores, 2012, agosto).

⁶⁸ Para 2011, el 34 % de las importaciones de Brasil provinieron de los Estados Unidos; mientras que el 32.8 % de China y el 16.9 % de Argentina. Similar ha sido el desarrollo en el primer trimestre de 2012: el 8.2 % de las importaciones son de origen chino, el 7.7 % estadounidense y el 3.6 % argentino (Ministério das Relações Exteriores, 2012, marzo).

⁶⁹ Mientras que en 2011 los otros productos tienen un peso muy pequeño: las perlas, el oro, las piedras y el café, un 3 %. Por otro lado, el 13.5 % de las importaciones se concentran en máquinas mecánicas y el 11.9 % en automóviles (Ministério das Relações Exteriores, 2012, agosto).

trabajar además de los temas eminentemente económicos, en la conformación de posiciones comunes en asuntos políticos de alcance global. *Contrario sensu*, la inclusión de Colombia en los CIVETS (2009) fue manejada en un principio como una forma de proyectar el país al mundo, lo que resultaba coherente con el objetivo de lograr relevancia internacional y de superar los traumatismos diplomáticos de la era Uribe, pero devino en un tema meramente comercial y accidental.

En síntesis, tras el excesivo alineamiento de los Gobiernos colombianos desde la década de 1990 hasta Uribe, Santos ha asumido la labor de proyectar al país mediante el objetivo de darle relevancia internacional, apoyándose en estrategias internacionales de tono comercial y de inversión. Para Brasil, la salida de Cardoso y la llegada de Lula llevó a la profundización de las relaciones regionales —especialmente en Suramérica—, a estrechar lazos con China, a nivel comercial multilateral, en la OMC (Duarte y Viana, 2008, pp. 81, 86, 93), y a la construcción de la nueva geografía comercial de bloque sur-sur liderada por Brasil (Lessa et al., 2009, p. 104).

Conclusiones

La década de 1990 marcó el fin de la histórica *precariedad* de Colombia en su intento por insertarse en la economía global (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010). La apertura económica abanderada por el Presidente Gaviria, y la abierta adopción de mecanismos cooperativos ligados a la negociación de acuerdos comerciales bajo el régimen de Samper, confirmaron la escogencia de mecanismos suaves en el relacionamiento internacional contemporáneo de Colombia. De igual modo, en el Gobierno de Pastrana se reconoció la adopción de mecanismos cooperativos —excluyendo aproximaciones competitivas— y la necesidad de promover la IED como eje de la internacionalización. En términos de los objetivos alcanzados, la estrategia uribista fue la más clara de sus antecesores, al mejorar exponencialmente el clima de negocios del país y la percepción internacional, lo cual ha sido hábilmente cosechado y reorientado por Santos.

Colombia surge en el siglo XXI como un poder regional secundario interesado en tener mayor relevancia en la región, adoptando mecanismos de *soft balancing* para relacionarse con Brasil. Inspirado en herramientas con marcado acento económico, Colombia ha expresado su interés de fortalecer sus relaciones con el país vecino, principalmente en temas comerciales y de

inversión; al mismo tiempo, reconoce el liderazgo brasileño en la región y su influencia a nivel global.

El manejo de las estrategias internacionales de corte económico desarrolladas por Colombia *vis a vis* la política exterior económica brasileña, pone en evidencia que estos países más que converger, divergen⁷⁰. El objetivo del Estado brasileño se caracteriza por ser duradero y coherente con la necesidad de atender los problemas estructurales de su nación. Por el contrario, Colombia está en mora de diseñar una política exterior de Estado, que responda a unos objetivos de largo plazo y que guíen el actuar de sus diplomáticos de modo coherente y duradero.

La estrategia negociadora de Colombia, cerrada en la década de 1990 y diversificada en el siglo XXI, se ha valido de la unilateralidad (desregularización y apertura) y de la bilateralidad (negociación de AII)⁷¹ —cuya celebración se ha convertido en un objetivo final, más que un mecanismo—; contrasta con la realidad de Brasil. Tras pasar por el neoliberalismo económico —durante Collor, Franco y el primer periodo de Cardoso— hacia una profundización de la integración y un cuestionamiento de los procesos de toma de decisiones en foros multilaterales con Lula, Brasil adoptó la forma de Estado logístico a la que se refiere Cervo (2010).

La claridad en los intereses de Estado de Brasil ha sabido conjugarse con la necesidad de profesionalizar su servicio diplomático, protagonista eminente en la cartera de relaciones exteriores y en las negociaciones dentro de la OMC. Lejano de la realidad brasileña, Colombia continúa en la politización de los funcionarios de relaciones exteriores y un marcado liderazgo de la cartera de comercio.

En el balance propuesto, sigue pendiente el aprovechamiento de los potenciales que tienen Brasil y Colombia por su calidad de países megadiversos, lo cual debería reflejarse en propuestas conjuntas y en posiciones comunes en foros verdes —Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y Access and Benefit Sharing to Genetic Resources (ABS)—.

⁷⁰Aunque es necesario señalar que Brasil y Colombia coinciden en la necesidad de ajustar la desequilibrada distribución de la riqueza reflejada en el índice Gini (ver Tabla 2).

⁷¹Aunque desde una perspectiva comparada debe destacarse en el caso colombiano su actitud conservadora al negociar la mayoría de los AII durante los años 2000 a 2010. Se aparta entonces de la tendencia mundial consistente en el diseño de ambiciosas agendas en la negociación y suscripción de los AII con socios comerciales estratégicos durante la década de 1990 (Guerra-Barón, 2012, p.387).

Recomendaciones

La élite de la política exterior económica colombiana podría apoyarse en la experiencia brasileña en términos del contenido de la misma y de la verdadera naturaleza de política de Estado, con un norte claro como la atención y superación de asuntos sociales estructurales. En términos del manejo de la política exterior económica, la situación de la diplomacia de Brasil da cuenta de la alta formación de sus funcionarios, del empoderamiento que reflejan al manejar los temas, y de las contribuciones importantes que están en capacidad de hacer. Así, en el régimen de Santos podría apostársele a la menor politización y mayor profesionalización de los funcionarios de la Cancillería.

Referencias

- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 214-240.
- Barros-Platinau, A. (2010). When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 73-90.
- Bauman, R. (2010). Brazilian External Sector so far in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 33-53.
- Bernal-Meza, R. (2010). International Thought in the Lula Era. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 193-213.
- Bethell, L. (2000). Politics in Brazil: From elections without democracy to democracy without citizenship. *Daedalus* 129 (2), 1-27.
- Büte, T. y Milner, H. (2008). The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, 52 (4), 741-762.
- Calvani, T. y Alderman, K. (2009). BRIC in the International Merger Review Edifice. *Cornell International Law Journal* 43 (1), 73-145.
- Cason, J. y Power, T. (2006). *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula*. Ensayo presentado en la Conferencia Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Cervo, A. (2010). Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 7-32.
- Cervo, A. (2008). Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 8-25.
- Cervo, A. (2000). Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43 (2), 5-27.
- Cervo, A. Rev. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (2), 5-25.
- Cervo, A. y Lessa, A. (s. f.). An Assessment of the Lula Era. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea01.pdf>
- Cooper, A., Antkiewicz, A. y Shaw, T. (2007). Lessons from/for BRICSAM about South-North Relations at the Start of the 21st Century: Economic Size Trumps. *International Studies Review*, 9, 673-689.
- Cheng, T-H. (2005). Power, Authority and International Investment Law. *American University International Law Review*, 20 (3), 466-518.

- Duarte, R. y Trindade, M. (2010). Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 91-114.
- Duarte, R. y Viana, M. (2008). Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur. *Revista de Ciencia Política*, 28 (2), 77-106.
- ECLAC. (2010). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/43290/2011-138-LIEI_2010-WEB_INGLES.pdf
- Evans, D. y Shaffer, G. (2010). Introduction. En Shaffer, G. y Meléndez-Ortiz, R. (Eds.), *Dispute Settlement at the WTO. The Developing Country Experience* (1-17). Cambridge: Universidad de Cambridge.
- Fagundes, P. y Reis, A. (2010). Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 54-72.
- Farhad, A. y Youseff, A. (2001). Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence. *World Development* 29 (9), 1593-1610.
- Fernández, L. y Schiavon, J. (2010). La coordinación de la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 106, 9-47.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo noeclásico. *Política Exterior Colombiana*. En Jost, S. (Ed.), *Colombia: Una potencia en Desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (19-37). Bogotá: Kas.
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. En Flemes, D. (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, interests and strategies of regional powers* (71-90). Farnham y Burlington: Ashgate.
- Fonseca, G. (2011). Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. *Global Governance*, 17, 375-397.
- Freitas, L. (2007). O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (1), 159-176.
- Goldman Sachs. (2001). Global Economics, 66. Recuperado de <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/topics/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>
- Gomes, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and MERCOSUR. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 151-168.

- Guerra-Barón, A. (2012). Los CIVETS en el horizonte de la política exterior colombiana. En Jost, S. (Ed.), *¿Colombia: Una potencia en Desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (371-390). Bogotá: Kas.
- Guerra, A. (2011). Los acuerdos internacionales de inversión como una herramienta de relacionamiento internacional de Colombia con el Asia-Pacífico: el caso de Colombia y Corea del Sur. *Diálogo de saberes*, 35, 123-138.
- Haibin, N. (2010). Emerging Global Partnership: Brazil and China. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 183-192.
- Hernández, I. y Rosado, L. (2010). Las instituciones del Estado y los grandes conglomerados industriales como determinantes del cambio estructural en Corea del Sur y Colombia. *Revista de Economía del Caribe*, 5.
- Larrabee, S. y Lesser, I. (2003). *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Mónica y Pittsburg: Rand Corporation.
- Lampreia, L. (1998). A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2), 5-17.
- LEGISCOMEX (2011). Recuperado de: www.legiscomex.com
- Lessa, A. (2010). Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 115-131.
- Lessa, A., Freitas, L. y De Souza, R. (2009). Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52 (1), 89-109.
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53 (3), 1-24.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Misión de política exterior de Colombia*. Recuperado de http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf
- Mukherjee, B. y Singer, D. (2010). International Institutions and Domestic Compensation: The IMF and the Politics of Capital Account Liberalization. *American Journal of Political Science*, 54 (1), 45-60.
- Mortimore, M. y Vergara, S. (2004). Targeting Winners: Can Foreign Direct Investment Policy Help Developing Countries Industrialise?. *The European Journal of Development Research*, 16 (3), 499-530.
- Motta, P. (2005). Brazil and the G20 group of developing countries. En Gallagher, P., Low, P. y Stoler, A. (Eds.). *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies* (109-119). Cambridge: Cambridge University Press-WTO.

- Nel, P. y Stephen, M. (2010). The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World. En Flemes, D. (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, interests and strategies of regional powers* (71-90). Ashgate.
- OEA. *European Free Trade Agreement (EFTA)*. Recuperado de http://www.sice.oas.org/TPD/COL_EFTA/COL_EFTA_e.ASP
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En Jost, S. (Ed.). *Colombia: Una potencia en Desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (613-641). Bogotá: Kas.
- PND. (1990-1994). *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social*. Bogotá.
- PND. (1994-1998). *El Salto Social. Ley de inversiones*. Bogotá.
- PND. (1998-2002). *Cambio para construir la paz*. Bogotá.
- PND. (2002-2006). *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá
- PND. (2006-2010). *Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá.
- PND. (2010-2014). *Prosperidad para todos*. Bogotá.
- Poggio, C. (2011). Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2), 189-211.
- Reis, A. (2010). A transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). *Meridiano* 47, 11 (120), 18-24.
- Shaffer, G., Ratton, M. y Rosengerg, B. (2010). Winning at the WTO: the development of a trade policy community within Brazil. En Shaffer, G. y Meléndez-Ortiz, R. (Eds.). *Dispute Settlement at the WTO. The Developing Country Experience* (21-104). Cambridge: Universidad de Cambridge.
- Simmons, B. y Zachary, E. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the Internatioal Political Economy. *The American Political Science Review*, 98 (1), 171-189.
- Sombra, J. (2004). A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (2), 131-162.
- Sombra, J. (2010). The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 168-182.
- Sorenau, C. (2010). A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 132-150.

- Soreanu, C. (2008). A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 136-153.
- Souto, L. (2006). O Brasil e o regionalism continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (2), 42-59.
- Sumner, A. (2005). Is Foreign Direct Investment Good for the Poor? A Review and Stocktake. *Development in Practice* 13 (3 y 4), 269-285.
- Thompson, J. (2008). *A history of Egypt: From Earliest times to the present*. Cairo: The University of Cairo in Press.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- UNCTAD. (2012). *World Investment Report*. Recuperado de <http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2012-Chapter-II-en.pdf>.
- UNCTAD. (2002). *Transfer of Technology for Successful Integration into the Global Economy; A case study of Embraer in Brazil*. Nueva York y Ginebra: ONU. Recuperado de http://unctad.org/es/Docs/iteipcmisc20_en.pdf.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En Jost, S. (Ed.). *¿Colombia: Una potencia en Desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (39-51). Bogotá: Kas.
- WTO. (2012). Trade Policy Review Body: Colombia. Recuperado de http://docsonline.wto.org/GEN_viewerwindow.asp?http://docsonline.wto.org:80/DDFDocuments/t/WT/TPR/S265R2-01.doc

Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad

.....
*Diego Fernando Tarapués Sandino**

Introducción

El presente capítulo se propone analizar las posturas y esfuerzos de Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen organizado transnacional, al mostrar los vínculos de sus acciones, no solo las relacionadas con sus compromisos y proyecciones internacionales, sino también con sus estrategias nacionales de seguridad y defensa. Con este fin se parte de un modelo de análisis basado en la combinación de los planteamientos teóricos fijados en este volumen para el estudio interpretativo de las relaciones colombo-brasileñas¹.

La lucha contra lo que jurídica y políticamente se denomina como crimen organizado transnacional constituye un tema de gran relevancia dentro del análisis de las relaciones internacionales de dos o más países —en este caso

* Polítólogo con énfasis en Resolución de Conflictos (Universidad del Valle) y abogado (Universidad Santiago de Cali - USC). Actualmente becario del DAAD para estudios de LL.M. (Master of Laws) y Doctorado (Georg-August-Universität Göttingen - Alemania), docente de la USC e investigador del GICPODERI (Grupo de Investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales) y del GLIPGö (Grupo Latinoamericano de Investigación Penal Göttingen).

¹ Es decir, las reflexiones que se presentan a continuación tienen como base la articulación teórica de los presupuestos fijados tanto por el realismo neoclásico, a partir del análisis de los actores estatales y de las opciones estratégicas de Brasil y Colombia en el orden multipolar (Flemes, en este volumen), como también por la combinación dada entre el constructivismo y el neoliberalismo institucional, atendiendo en especial las ideas concebidas sobre la relación Colombia-Brasil (Velosa, en este volumen).

entre Colombia y Brasil— debido, entre muchas otras cosas, a la importancia que se le da al tema en distintos escenarios dentro del sistema internacional (Velosa, en este volumen)². El análisis concreto de los esfuerzos y estrategias colombo-brasileñas en la lucha contra la criminalidad organizada desempeña un papel significativo en la comprensión estructural de las dinámicas y proyecciones de las relaciones de ambos Estados entre sí y también de estos dentro del escenario regional e incluso dentro de la comunidad internacional en general. Para abordar de forma global el estudio de este tópico dentro de la relación Colombia-Brasil se profundizará en diversos aspectos. En primer lugar, se aludirá a los compromisos multilaterales suscritos por cada Estado dentro del sistema internacional, referentes a la lucha global contra la delincuencia transnacional. En cierta medida, este aspecto nos permitirá apreciar la postura oficial de ambos Estados en relación con sus ideas y decisiones frente al tema en cuestión (Velosa, en este volumen).

Posteriormente, se tratarán tres aspectos que describen en conjunto la relación binacional ante la presencia de esta problemática transnacional en sus territorios. En concreto, en este punto se hará un breve bosquejo al crimen organizado que está presente en la amplia frontera que comparten Colombia y Brasil y que en gran parte se circumscribe a actividades articuladas con ciertos actores del conflicto armado colombiano. Seguido de ello se realizará un análisis del papel que desempeñan tanto la criminalidad transnacional como el conflicto colombiano en la definición de las estrategias de defensa y seguridad de ambos países. Luego se presentará una síntesis de las acciones conjuntas y de las relaciones de cooperación colombo-brasileña ante esta problemática, indagando no solo en las relaciones presentes, sino también en algunos antecedentes que han forjado el camino de la cooperación y asistencia mutua en materia policial, militar y judicial.

Por último, se hará hincapié en el liderazgo regional y funcional tanto de Brasil como de Colombia (Flemes, en este volumen) para el establecimiento de medidas y estamentos que permitan combatir esta problemática de una manera más eficaz en el subcontinente suramericano. Para ello se hará énfasis en que se trata de un problema que va más allá de las fronteras de los países de la floresta amazónica, pues, en efecto, converge en toda la región.

²El crimen organizado es un aspecto que destaca Velosa (2012, en este volumen, pie de nota 3), dentro de los muchos que conciernen al sistema internacional en su conjunto y que, por lo tanto, hace parte de los ámbitos relevantes en los que se enfocan las acciones del Estado en el marco de su política exterior.

Asimismo, se subrayará en la importancia de la iniciativa colombiana que busca vincular la lucha conjunta contra el crimen transnacional a las actividades desarrolladas por la UNASUR, la cual viene siendo fuertemente respaldada por Brasil. Esta iniciativa puede ser interpretada como una muestra más de la capacidad de ambos Estados para influir como socios estratégicos en temas relacionados con la agenda de seguridad de la región.

El compromiso de Brasil y Colombia en la agenda internacional frente al crimen transnacional

La suscripción y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional por parte de Colombia y Brasil demuestra no solo el compromiso internacional de ambas naciones frente a este tema³, sino que además es la base que fija los lineamientos generales de las políticas nacionales y binacionales en la represión del crimen transnacional. Dicha convención que se llevó a cabo en el año 2000 y que entró en vigencia desde septiembre de 2003, representa sin duda alguna la principal herramienta elaborada por la comunidad internacional para llevar a cabo una lucha global contra el crimen organizado (McClean, 2007, pp. 35 y ss.).

La necesidad de promover y consolidar acciones conjuntas de los Estados para prevenir, combatir y judicializar numerosos hechos criminales que trascienden las fronteras de sus países es un asunto que ha estado presente durante mucho tiempo en la palestra internacional y que ha conducido a la materialización de esta importante convención y de sus respectivos protocolos⁴. En efecto, aquel instrumento internacional junto con sus protocolos complementarios “para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas,

³Colombia y Brasil participaron en las discusiones y suscribieron la convención el 12 de diciembre de 2000. La ratificación por parte del Estado brasileño se dio el 29 de enero de 2004, y por parte de Colombia el 4 de agosto de 2004.

⁴A parte de esta convención sobre la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, conocida como la Convención de Palermo, se deben destacar varias declaraciones que han impulsado la discusión internacional sobre este tema. En particular debe destacarse el papel de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, de 1994, documento clave en el direccionamiento de la lucha específica contra el crimen transnacional (Sussekind, 2009, p. 203). Otras directrices que corroboran la relevancia global del tema en el sistema internacional y que se articulan con el plan de acción mundial contra la delincuencia transnacional se resume, entre otras, en las siguientes declaraciones: la declaración de Buenos Aires sobre la prevención y el control de la delincuencia transnacional organizada (1995); la declaración de Dakar sobre la prevención y la lucha contra la delincuencia

TABLA 1

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	AÑO	BRASIL	COLOMBIA
Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes y Protocolo modificadorio de 1972	1961	X	X
Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas	1971	X	X
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	1988	X	X
Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal	1992	X	X
Convención Interamericana contra la Corrupción	1996	X	X
Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados	1997	X	X
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2000	X	X
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	2000	X	X
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire	2000	X	
Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones	2001	X	
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	2003	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en información del CICAD y SSM (2010a, p. 6-7; 2010b, p. 6).

especialmente mujeres y niños”⁵, “contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”⁶ y “contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de

transnacional organizada y la corrupción (1997); y la declaración de Manila sobre la prevención y la lucha contra la delincuencia transnacional (1998).

⁵ Ratificado por Brasil el 29 de enero de 2004 y por Colombia el 4 de agosto de 2004.

⁶ Ratificado por Brasil el 29 de enero de 2004. Colombia no ha suscrito este protocolo por considerar “(...) que dicho instrumento contiene disposiciones que el país entiende desbordan el

fuego, sus piezas y componentes y municiones”⁷ representan los compromisos multilaterales a nivel mundial más detallados y recientes en la continua lucha contra la delincuencia transnacional.

Asimismo, otros instrumentos internacionales que regulan aspectos relacionados deben considerarse como un conjunto normativo propuesto por la comunidad internacional para combatir el crimen transnacional. En suma, los compromisos multilaterales de Colombia y Brasil frente a la lucha de las diferentes expresiones criminales asociadas con la delincuencia transnacional pueden resumirse en la tabla 1, que agrupa los instrumentos suscritos y ratificados por ambas naciones tanto en el ámbito global como en el interamericano.

La asunción de estos compromisos, acorde con los presupuestos teóricos pre establecidos (Velosa, en este volumen), va de la mano con las ideas planteadas por cada uno de los Estados en las discusiones y esfuerzos que en esta materia se adelantan dentro del sistema internacional. Es decir, la ratificación por parte de Colombia y Brasil de estos instrumentos está precedida y, por lo tanto, articulada a las posturas oficiales de ambos países. Aquellas visiones se caracterizan no solo por el rechazo a las actividades desarrolladas por las organizaciones criminales transnacionales, sino también por el reconocimiento de que su lucha se torna compleja e incluso ineficaz sin la construcción de alianzas institucionales que permitan repeler de manera efectiva las redes criminales asentadas en más de un territorio nacional.

No pueden obviarse los “factores materiales” y “las situaciones sociales específicas” (Chafetz, 1996-1997, p. 664, en Velosa, en este volumen) que están latentes en los contextos colombiano y brasileño. Estos aspectos contextuales influyen en la posición que asumen ambos Estados, en sus ideas y estrategias en la lucha global contra este tipo de criminalidad. El no ser ajenos a esta problemática, por el contrario, al contar con una elevada presencia de actores y hechos criminales, hace que Colombia y Brasil definan al crimen transnacional como una amenaza dentro de sus estrategias de seguridad y defensa.

En este orden de ideas, se debe resaltar que los dos países padecen de este flagelo a partir de expresiones criminales semejantes que van desde el

ámbito de aplicación del protocolo y que están diseñadas para legitimar la repatriación forzosa de migrantes irregulares o indocumentados, que no necesariamente hayan sido objeto de tráfico ilícito” (CICAD y SSM, 2010b, p. 43).

⁷ Ratificado por Brasil el 31 de marzo de 2006. Colombia ha considerado en varias oportunidades que es inconveniente suscribir este protocolo “toda vez que ha manifestado su desacuerdo con el ámbito de aplicación” (CICAD y SSM, 2010b, p. 43).

tráfico de drogas y de armas, pasando por hechos de corrupción y lavado de activos, hasta contar incluso con la presencia cada vez mayor de nuevas redes criminales en el ámbito de la minería ilegal. En muchos de estos casos la problemática es compartida y se genera en gran parte por las especificidades del territorio fronterizo que comparten.

Crimen organizado en la frontera colombo-brasileña

Colombia comparte con Brasil una amplia zona fronteriza cuya extensión es cercana a los 1645 kilómetros, lo cual la convierte en la segunda frontera terrestre más grande de Colombia⁸. Además de la importancia que este país le da por su tamaño y porque marca sus límites en el extremo suroriental del país, existen otros intereses binacionales que le dan un significado geoestratégico y geopolítico aún mayor a la misma. Básicamente la relevancia de la frontera Colombia-Brasil se debe a su ubicación, ya que tiene lugar en la gran floresta amazónica e incluye una parte del curso del río Amazonas⁹. Dentro de este territorio —mundialmente valorado— converge un espeso manto de selva tropical y numerosas fuentes fluviales; es una amplia zona con muchos recursos naturales, gran riqueza en flora y fauna, poca población y sectores a los cuales es muy complejo acceder¹⁰.

No obstante, este reconocido entorno medioambiental ha sido utilizado en las últimas décadas por redes criminales transnacionales no solo para explotar clandestinamente los diversos recursos que ofrece la zona, sino también para transportar y comercializar diferentes mercancías ilícitas aprovechando las condiciones de la zona, cuyas particularidades dificultan la labor de las autoridades, facilitan el transporte tanto fluvial como aéreo de

⁸ La frontera colombo-brasileña está definida por medio de dos tratados suscritos por estas naciones: el Tratado Vásquez Cobo-Martins, firmado en Bogotá el 24 de abril de 1907, y el Tratado García Ortiz-Mangabeira, firmado en Río de Janeiro el 15 de noviembre de 1928.

⁹ Si bien Brasil ocupa una gran área del territorio suramericano, lo cual hace que tenga fronteras con todos los países de Suramérica, a excepción de Ecuador y Chile, se destaca que en el territorio fronterizo con Colombia —al igual que con Perú— comparte el paso del río Amazonas, considerado el más extenso y caudaloso del mundo.

¹⁰ Socorro Ramírez hace énfasis en estas características de la frontera colombo-brasileña y en la relevancia que a nivel mundial se le da a la Amazonía: “Algunos de estos espacios han permanecido históricamente muy articulados a procesos internacionales y globales, bien sea por la extracción de recursos estratégicos o bien por la percepción de la Amazonía como área de reserva para la supervivencia de la humanidad. Todos los ámbitos fronterizos exhiben gran riqueza ambiental y cultural junto a una baja población y una precaria presencia estatal” (2006, pp. 7-8).

dichas mercancías y posibilitan el ocultamiento de las mismas. Aparte del crimen organizado que acapara el comercio de las drogas y el tráfico ilegal de armas y municiones, existen otras actividades ilegales que han estado presentes en la zona fronteriza y que básicamente están vinculadas a la minería ilegal y al contrabando de maderas finas y de especies silvestres (Grisales, 2005, p. 58; Vaz, 2004, p. 44). En especial, en la parte del trapecio amazónico se reconoce la presencia de:

criminalidad organizada dedicada al tráfico ilícito de piedras preciosas o a la biopiratería, por ejemplo, de especies silvestres protegidas, así como al contrabando de madera fina aprovechando la no coincidencia en las normas de ambos países sobre veda, tala, extracción, transporte y comercialización del producto (Ramírez, 2006, p. 18).

La región conocida como Cabeça do Cachorro es la que tradicionalmente ha preocupado más a las autoridades brasileñas en esta área de la floresta amazónica, ya que dicha región constituye un corredor navegable de suma importancia para traficantes ilegales y organizaciones delincuenciales transnacionales (Vaz, 2004, p. 43). Asimismo, otro de los puntos geográficos que ha merecido la mayor atención en la lucha contra la criminalidad transnacional se circunscribe a la localidad de Santo Antonio do Içá, lugar en el que convergen todo tipo de negocios criminales y que suele reconocerse como “un espacio estratégico para los traficantes que vienen desde el Putumayo colombiano” (Moreano, 2005, p. 183).

Se debe resaltar el hecho de que las zonas fluviales de la Amazonía vienen siendo utilizadas desde hace ya algún tiempo para el tránsito y salida no solo de los narcóticos producidos en Colombia que van a parar a Europa y África por medio de rutas que parten desde diferentes lugares del océano Atlántico¹¹, sino que además el río Amazonas y la cuenca hidrográfica que la rodea son utilizados como una de las principales rutas para proveer a los narcotraficantes colombianos los precursores químicos para la elaboración de drogas psicotrópicas como la cocaína (Moreano, 2005, p. 184).

En general, la interacción del mundo del narcotráfico se hace sentir en la zona con la presencia de las distintas problemáticas ligadas, es decir: tráfico de precursores químicos, pasta básica, clorhidrato de cocaína, lavado de

¹¹ Se estima que cerca del 40 % de la cocaína colombiana sale por el océano Atlántico, mientras que solo un 25 % sale por el mar Caribe (Moreano, 2005, p. 180).

activos, consumo, transacciones de cocaína por armas, entre otros (Ramírez, 2006, p. 19). En cuanto al uso del espacio aéreo de esta región por parte de actores criminales transnacionales, existen estimaciones anuales de que en la Amazonía brasileña pueden haber cerca de 1500 vuelos no autorizados, de los cuales se calcula que el 90 % realizan actividades vinculadas con redes criminales, como las encargadas del tráfico de drogas y armas (Moreano, 2005, p. 182).

Precisamente, estos dos sectores del crimen organizado son los que más están presentes en la región fronteriza colombo-brasileña de la Amazonía. El conflicto colombiano y sus respectivos actores armados ilegales han sido, en especial, el caldo de cultivo de esta problemática que ha aprovechado las condiciones que ofrece el entorno de la zona para llevar a cabo aquellos hechos ilícitos con mayor facilidad¹². Los grupos armados son uno de los principales actores que promueven y auspician el narcotráfico, bien sea como fuente de ingreso para sus fines delincuenciales o para la transacción y adquisición directa de armamento y municiones¹³.

Frente a esta situación, las autoridades colombianas han integrado su compromiso en la lucha contra el crimen transnacional a sus acciones militares y policiales en contra de los grupos subversivos y demás bandas criminales. Como es bien sabido, los operativos desarrollados por la fuerza pública colombiana contra los grupos insurgentes y redes criminales de tráfico ilegal de armas y drogas, se han caracterizado por ser de naturaleza bifronte. Tanto la policía —a la cual le compete el cuidado del orden público— como las fuerzas militares —encargadas de la defensa nacional— vienen librando una lucha contra estas organizaciones delincuenciales a lo largo y ancho del país.

¹²Los efectos del conflicto colombiano en zona de frontera no se vislumbran tanto por ataques de la guerrilla o acciones terroristas en poblaciones fronterizas, sino más bien por “la articulación de la confrontación armada con la actividad del crimen organizado, ligado a las drogas ilícitas y a sus delitos conexos. (...) El aumento de cultivos y tráfico ha generado varios efectos: mayores requisas y retenciones que limitan las interacciones fronterizas cotidianas, corrupción de autoridades civiles, policiales y militares, deforestación de partes de la selva y contaminación de algunos ríos, así como colonización violenta viabilizada por la bonanza ilegal, o depresión económica y reversión de la colonización cuando se erradican los cultivos” (Ramírez, 2006, p. 19).

¹³En especial los grupos guerrilleros que operan en zonas aledañas utilizan el narcotráfico en la Amazonía para conseguir material bélico. Por ello, es usual que las autoridades brasileñas capturen con frecuencia a “personas dedicadas al intercambio de cocaína por armas en localidades fronterizas con Colombia o aviones brasileños con droga y con armas para la guerrilla colombiana” (Ramírez, 2006, p. 20).

En este sentido, las estrategias de seguridad y defensa colombianas pasan de forma obligada a articularse en diversas acciones tendientes a erradicar, o por lo menos disminuir, el uso de la frontera brasileña como área geoes-tratégica de los grupos armados irregulares para obtener recursos y dotarse de material bélico. Por su parte, las acciones del país vecino se encauzan dentro de la cooperación con Colombia para detener estas redes criminales que operan en ambos territorios. En el desarrollo de esta actividad, Brasil se caracteriza por tomar distancia de los papeles y posturas de todos los actores armados del conflicto colombiano y por centrarse de forma exclusiva en su preocupación fáctica de que las acciones delincuenciales no se extiendan a lo largo de su territorio.

El papel del conflicto colombiano y del crimen transnacional en las estrategias de defensa y seguridad

La defensa del territorio fronterizo de la Amazonía tanto colombiana como brasileña no ha estado marcada —como a veces suele pasar entre países vecinos— por la desconfianza o la amenaza latente de la soberanía del uno frente al otro, sino más bien por la preocupación frente a la criminalidad transnacional que se deriva del conflicto armado del país andino y que se vincula especialmente con el comercio ilegal de drogas y armas (Ramírez, 2004; International Crisis Group, 2003, pp. 24 y ss.). Las reflexiones y acciones de Brasil relacionadas con el conflicto colombiano radican más que nada en cuestiones que tienen que ver con el riesgo constante de desplazamiento de actores y de actividades criminales a su territorio (Vaz, 2004, p. 39).

En síntesis, las preocupaciones brasileñas frente al conflicto colombiano pueden resumirse en tres puntos específicos: “las acciones de los actores armados en su territorio; que los cultivos ilegales erradicados en Colombia se desplacen hacia el suroriente; la contaminación de ríos y selva por químicos usados en Colombia” (Moreano, 2005, p. 178).

En efecto, la visión brasileña sobre el conflicto colombiano se destaca por la priorización que se le da a los hechos y problemáticas que afectan a Brasil por encima de cualquier tipo de reflexión o valoración de los actores en combate, bien sea esta política o histórica¹⁴. Brasil es muy respetuoso y neutral

¹⁴ Al respecto, Vaz señala: “(...) o conflito termina sendo normalmente percebido no Brasil em suas dimensões e manifestações da sociedade brasileira no tocante às questões da segurança em sua dimensão pública, ou seja aquelas diretamente relacionadas aos ilícitos transnacionais, em

en cuanto al conflicto colombiano, ya que tradicionalmente ha considerado que es una cuestión interna que debe ser tratada de forma exclusiva por el Gobierno y el pueblo colombiano (Vaz, 2004, p. 42). Por eso las autoridades brasileñas han reiterado en varias oportunidades que no toman postura política frente a las Farc y se abstienen de etiquetarlas como una organización terrorista (Moreano, 2005, p. 179). Además de que no quieren involucrarse en asuntos internos, Brasil no desea entorpecer la posibilidad de ser un eventual mediador en negociaciones futuras entre guerrillas y Gobierno en caso de que ambas partes así se lo pidan¹⁵.

En este sentido, el papel de Brasil ha sido más el de un mediador neutral, ya que se ha caracterizado por ser bastante respetuoso frente al conflicto, por no dirigir pronunciamientos a favor o en contra de uno u otro sector y porque siempre ha estado dispuesto a colaborar en lo que le soliciten, más aún cuando se trata de acciones humanitarias. Una muestra de este papel amigable de Brasil ha sido su acompañamiento permanente en la mediación para la liberación de secuestrados (Duarte y Trindade, 2010, p. 91). En efecto, su presencia se ha destacado en varias oportunidades en las que las Farc ha liberado de manera unilateral a personas que han tenido en cautiverio; este aspecto ha convertido poco a poco a Brasil en un actor importante para tener en cuenta en hechos pacificadores¹⁶.

particular o tráfico de drogas, de armas, a lavagem de dinheiro e a violência que os acompanha” (2004, p. 41).

¹⁵ En el marco de la que fue su primera visita internacional, el presidente Juan Manuel Santos aprovechó el encuentro con el mandatario brasileño de ese entonces, Luiz Inácio Lula da Silva, para pedir que Brasil accediera a declarar a las Farc como organización terrorista. En aquella ocasión Santos manifestó: “Brasil puede colaborar colocando a las Farc en su debido lugar, es decir, (calificándolo) como grupo terrorista”. En los medios brasileños se recordó la tradicional postura de Brasil, que “se ha negado en varias oportunidades a calificar a las Farc como grupo terrorista supuestamente para no quedar inhabilitado en un posible intento de mediación entre el Gobierno colombiano y esa organización”. Véase: “Colombia: Santos pide a Brasil que declare a las Farc terroristas”. (2010, septiembre 2). *Infolatam*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.infolatam.com/2010/09/02/colombia-santos-brasil-terroristas-Farc/>

¹⁶ Junto a la usual intermediación de la Cruz Roja, también se destaca la participación de Brasil en algunas liberaciones de secuestrados que han hecho las Farc durante los últimos años. La colaboración del vecino país, que ha contado con el visto bueno del Gobierno colombiano, ha incluido aspectos logísticos como el préstamo de helicópteros para transportar a los secuestrados. El papel de Brasil en este tipo de procesos se destaca ante todo porque “no genera resistencia entre las partes”. Al respecto, véase: “La clave fue Brasil en la liberación de secuestrados”. (2012, enero 28). *Cambio*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: http://www.cambio.com.co/paiscambio/813/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-4780132.html

Si bien es cierto que el conflicto colombiano no representa en sí una gran amenaza o un hecho desestabilizador para Brasil, este, en todo caso, representa una fuente de preocupación permanente para sus intereses tanto por la amplia frontera que comparten ambos países, como también por las irradiaciones en materia de “inseguridad” que puede generar aquel conflicto en la región (Vaz, 2004, p. 40).

De hecho, desde una perspectiva en la que se acentúa el papel de Brasil como líder y potencia regional (Flemes, en este volumen), aquel conflicto ha merecido una atención especial por parte del Estado brasileño en la medida en que no quiere que se haga una internacionalización del mismo, lo cual podría convertirlo en un motivo de justificación para la intervención de países ajenos a la región (Vaz, 2004, p. 47). Y es que efectivamente, a través de la “securitización” del problema de las drogas (Duarte y Trindade, 2010, p. 100), se ha justificado el accionar militar contra las redes encargadas de este tipo de crimen y con ello se ha hecho frecuente el apoyo estadounidense en la lucha antinarcóticos en la región, lo cual no ha sido visto con buenos ojos por Itamaraty (Duarte y Trindade, 2010, p. 100).

La polémica generada por el acuerdo militar entre Estados Unidos y Colombia, adelantado en la administración Uribe y cuyo eje central incluía la instalación de siete bases militares en territorio colombiano (Carvajal, 2011, pp. 273 y ss.), originó un gran rechazo en Brasilia que condujo incluso a que el tema fuera tratado en el seno de la UNASUR por representar una posible amenaza a la estabilidad y equilibrio en la región (Duarte y Trindade, 2010, p. 104). Aquel suceso es una muestra referencial de la importancia que le da Brasil a este tipo de asuntos, sobre todo cuando siente intereses amenazados en la región. Frente a este y otros actos de cooperación estadounidense en Colombia, en el marco de la conocida agenda antinarcóticos entre ambos países, el Estado brasileño siempre ha sido escéptico. No solo la administración actual es distante con respecto a la intromisión o intervención de Estados Unidos u otros terceros Estados en la región, sino que gobiernos anteriores como el de Lula y Cardozo, al igual que gran parte de la población brasileña, no han visto con buenos ojos este tipo de acciones (Moreano, 2005, p. 179).

La cooperación y asistencia militar estadounidense que ha recibido Colombia para combatir a las organizaciones armadas ilegales y el tráfico de drogas —en lo que se ha denominado la lucha dual contra el narcotráfico y el terrorismo (Tarapués, 2008, pp. 152 y ss.)— tuvo su mayor esplendor durante los ocho años del Gobierno de Uribe, lo cual generó un aislamiento

palpable de esta nación en la región (Pastrana, 2011a, p. 79 y ss.). Esta fase ha sido vista en cierta medida como una subordinación de Colombia a la política exterior estadounidense articulada a “la lógica de la guerra al terrorismo global” (Vaz, 2004, p. 45-46). En general, esta situación provocó ciertos desacuerdos entre Brasil y Colombia, aunque con consecuencias no traumáticas para las relaciones Itamaraty-San Carlos. En concreto, estrategias “como el Plan Colombia, la política de Seguridad Democrática y la declaratoria de las guerrillas como terroristas” (Ramírez, 2006, p. 22) no han gozado del beneplácito del Estado brasileño.

Dicho aislamiento diplomático en la región, originado en gran parte por la concentración de las relaciones colombo-estadounidenses en la materia, se intensificó por varias operaciones militares que irrumpieron la paz en el vecindario andino. Aquella guerra antinarcóticos y antisubversiva se enfocó durante el Gobierno Uribe tanto en el sur como en el oriente de la geografía colombiana, en sitios donde a escasos kilómetros tienen lugar las fronteras con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela¹⁷. El desarrollo de acciones militares colombianas en estas zonas ha sido un factor que ha provocado tensiones en dichos territorios fronterizos (Brigagão, 2011, p. 14). Sin embargo, los efectos colaterales del conflicto no han afectado las relaciones Colombia-Brasil. Por suerte, entre ambas naciones no se han experimentado momentos difíciles como los vividos con la diplomacia ecuatoriana y venezolana debido a la avanzada militar y policial en las diversas fronteras¹⁸.

Si bien la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo ha dejado de ser hoy en día el foco central que dirige la política exterior colombiana, tal como lo llegó a ser en los dos períodos presidenciales de Uribe, también es cierto que el Gobierno de Santos no ha cedido en la lucha contra estas actividades criminales y “se ha comprometido a seguir construyendo las bases de una seguridad interna perturbada por el conflicto armado, ambiguamente regionalizado y articulado con redes transnacionales” (Ramírez, 2011, p. 91). No obstante, el enfoque y direccionamiento de la lucha colombiana

¹⁷ Estos sitios han sido tradicionalmente considerados como “santuarios” de los actores armados ilegales y de las correspondientes redes criminales transnacionales (Tarapués, 2008, p. 151).

¹⁸ Son conocidos los altercados de Colombia con algunos de sus países vecinos, que incluso han llevado al rompimiento de relaciones diplomáticas, como sucedió con Ecuador luego del bombardeo ilegal por parte de Colombia en territorio ecuatoriano para abatir al líder guerrillero Raúl Reyes (Pastrana, 2011b, pp. 112 y ss.). Por suerte este tipo de sucesos no se han experimentado con Brasil, pese a que se afirma que han existido “ciertas incursiones de helicópteros del Estado colombiano en la Amazonía brasileña” (Brigagão, 2011, p. 18).

contra las redes criminales que operan en diferentes ámbitos delincuenciales ha entrado durante lo corrido del presente Gobierno en una nueva fase. Es decir, en un proceso de “leve autonomización”. Los vínculos de cooperación con los Estados Unidos aún se sostienen, pero ya no con el grado de dependencia y subordinación que caracterizaban esta relación en el pasado, en especial durante la fase cúspide del denominado Plan Colombia en los mandatos de Andrés Pastrana y de Álvaro Uribe¹⁹.

Ahora la situación ha variado en diversos aspectos. En la actualidad se divisa una postura mucho más multilateral, que además tiende a ser autónoma respecto a posibles influencias externas a la región. Esta nueva estrategia está enfocada en la colaboración conjunta con países vecinos y en el establecimiento de estrategias regionales para enfrentar amenazas transnacionales a la seguridad²⁰. En este ámbito, el caso concreto con Brasil se destaca no solo por los esfuerzos binacionales en luchar contra problemáticas conjuntas, sino también por el fomento mutuo de propuestas claves en la materia para la región.

Cooperación bilateral para la represión de hechos delincuenciales transnacionales

El dimensionamiento dado al crimen organizado en la frontera y las abiertas intenciones de cooperar para evitar la expansión de actividades criminales en territorio amazónico son dos aspectos que demuestran la postura de Brasil de combatir este flagelo de manera conjunta con sus vecinos. Debido a que se trata de una problemática compartida, el tratamiento del crimen transnacional en la frontera Colombia-Brasil demanda una labor conjunta de ambas naciones. Esto parece que lo han entendido muy bien Bogotá y Brasilia en los últimos años, en especial en lo referente a la persecución militar, policial y judicial a los delincuentes vinculados con el tráfico ilícito de drogas y armas²¹.

¹⁹ Para un análisis detallado de estas fases y de la cooperación estadounidense en la guerra contra el flagelo del narcotráfico (Plan Colombia, Plan Patriota, Iniciativa Regional Andina, extradición, etc.), véase: Tarapués (2008, p. 143 y ss.).

²⁰ Los esfuerzos colombianos por establecer relaciones multilaterales que ayuden en la lucha transnacional contra el crimen organizado es otra muestra más del cambio en la política exterior que ha evidenciado el país con el Gobierno de Santos, cuyo “objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática, caracterizándose desde un principio por un pragmatismo y un multilateralismo negociador” (Pastrana, 2011a, p. 98).

²¹ Las actuaciones militares y policiales binacionales son asuntos muy recientes, que contrastan con

La captura de famosos traficantes de ambas nacionalidades corroboran los esfuerzos que están realizando los dos países en la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales. En particular, se debe hacer énfasis en la captura tanto del brasileño Luis Fernando da Costa, alias *Fernandinho*, durante la denominada “operación gato negro” llevada a cabo en abril de 2001 en territorio colombiano (Barrancominas, Guainía), como también en la del colombiano Juan Carlos Ramírez Abadía, alias *Chupeta*, capturado en agosto de 2007 en la ciudad brasileña de São Paulo. Por un lado, Fernandinho, quien manejaba el 60 % del negocio de las drogas en Brasil y traficaba con armas por Surinam, Brasil, Colombia y Paraguay (Ramírez, 2006, p. 20), fue extraditado por las autoridades colombianas al país vecino en 2002. Por el otro, Chupeta, quien era reconocido como uno de los narcotraficantes y lavadores de dinero más importantes del mundo, fue extraditado a los Estados Unidos en 2008.

Con relación a la cooperación en la lucha contra el crimen organizado en la frontera amazónica se debe aclarar que esta se encuentra precedida por acciones y políticas nacionales unilaterales que poco a poco han generado el establecimiento de planes y acuerdos sólidos entre ambas naciones. Estas políticas nacionales, de mayor atención y presencia en zonas de territorio limítrofe, es decir, en la Amazonía, han sido desde sus inicios lideradas en gran parte por el Estado brasileño. Los antecedentes más remotos de actividades desarrolladas por iniciativa de las autoridades de Brasil pueden remontarse a las acciones adelantadas durante el Gobierno de Fernando Cardoso (1995-2002). En este sentido, se destaca la puesta en marcha del SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía) que ha sido una herramienta clave para el monitoreo de asuntos ambientales y para el seguimiento de actividades criminales en la zona. Cabe destacar que el SIVAM cuenta con:

unidades de vigilancia y alarma temprana compuestas de radares fijos (tres en Tabatinga, San José de Cachoeira y Tefé), censores de imágenes aeroespaciales, terrestres y unidades de vigilancia e intercepción aéreas en la vasta región amazónica que cubre 2.19 millones de kilómetros cuadrados (Moreano, 2005, p. 182).

el establecimiento de mecanismos de cooperación judicial entre Colombia y Brasil a principios del siglo XX. En este sentido, debemos resaltar la existencia del tratado de extradición entre ambas naciones que entró en vigor el 2 de octubre de 1940. Véase el Tratado de Extradición Colombia-Brasil, suscrito el 28 de diciembre de 1938 en la ciudad de Río de Janeiro. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/BRASIL.pdf>

De igual forma, desde ese entonces se ha venido fortaleciendo la presencia de la fuerza pública brasileña en esta parte de su geografía nacional; situación que contrasta con las pocas unidades militares colombianas fijadas en frontera, ya que gran parte de los miembros de la fuerza pública de Colombia actúan a partir de cuerpos móviles que atienden a las dinámicas del conflicto armado (Ramírez, 2006, p. 23). En efecto, Brasil hace presencia soberana en la región fronteriza de la Amazonía oriental a través de un sinnúmero de militares, de policías federales y de agentes adscritos a la Agencia de Inteligencia de Brasil (ABIN). Vale la pena resaltar que la ubicación estratégica de estas autoridades se articula a un plan integrado, “mejor conocido como COBRA (Colombia y Brasil)”, el cual empezó actividades en septiembre de 2000 como una especie de respuesta brasileña al Plan Colombia adelantado por Estados Unidos (Moreano, 2005, p. 181)²².

El grupo brasileño dispuesto en territorio fronterizo amazónico se ha caracterizado por contar con una gran cantidad de hombres, según estadísticas de 2003 “Brasil contaba en la frontera con Colombia con 5000 de los 23000 hombres que tiene desplegados en toda la región amazónica y que equivalen al 12 % del total del ejército brasileño” (Ramírez, 2006, p. 23). Logísticamente existen “ocho puestos militares de avanzada y trabaja con la Brigada 16 de Infantería de Selva en Tefé, con otras unidades especializadas del ejército subordinadas al Comando Militar Amazónico (CMA), con sede en Manaos, el Comando Naval Amazónico del Occidente (CNAO) y el séptimo Comando Aéreo Regional (VII COMAR)” (Moreano, 2005, p. 179). Esto implica una gran cobertura y organización militar en la zona, ya que solo el Comando Militar Amazónico cuenta con “diez bases, cuatro brigadas de infantería de selva, un grupo de ingenieros, un comando naval y dos aéreos, sin contar la Policía Federal” (Ramírez, 2006, p. 23).

Durante el mandato de Lula se dio un paso hacia delante en la formalización e intensificación de acciones conjuntas de Brasil con sus países vecinos, entre ellos Colombia, con la finalidad de combatir de una forma más eficaz el crimen organizado transnacional que ha acosado tradicionalmente a la región amazónica (Duarte y Trindade, 2010, p. 101). Ante la constante utilización de la frontera por diversas asociaciones criminales, ambos países comenzaron a adelantar cada vez más labores conjuntas para repeler este fenómeno, sin llegar a descuidar la confianza que debe preservarse frente

²² Al respecto, algunos autores hacen énfasis en el deseo de Brasil de “crear un balance de fuerzas frente a la unipolaridad de los Estados Unidos en varios temas” (Malamud, en Moreano, 2005, p. 177).

a estas situaciones. Por eso, uno de los énfasis de los esfuerzos diplomáticos bilaterales más importantes de la última década ha sido el de generar medidas de confianza, ya que estas y el funcionamiento de las comisiones binacionales frente al tema de seguridad no han sido tan buenas como se desearía (Ramírez, 2006, p. 24).

En el periodo de Lula, específicamente en junio de 2003, se celebró un convenio de cooperación entre las fuerzas militares de ambas naciones que fue suscrito por los ministros de defensa de Brasil y Colombia. Los temas tratados en aquel convenio se centraron en los campos de “investigación, entrenamiento y apoyo logístico, informaciones operacionales, intercambio de información e inteligencia militar, así como medidas de confianza” (Moreano, 2005, p. 183). De igual forma, en el primer año de Gobierno de Lula, con exactitud en la primera semana de noviembre de 2003, se llevó a cabo la denominada operación “Princesa dos pampas”. Esta operación representó una de las grandes acciones desarrolladas por autoridades brasileñas, por miembros tanto de la policía federal como de las fuerzas armadas, para combatir militarmente el narcotráfico en territorio fronterizo. En esta operación se usaron diez aviones de combate de la fuerza aérea para destruir, dentro de varios objetivos, una pista de aterrizaje construida para fines delincuenciales (Moreano, 2005, p. 178).

Este tipo de acciones para repeler el crimen organizado en la región amazónica han contado algunas veces con la participación de otros países con los cuales se comparte la misma problemática, tal es el caso de Perú. En efecto, miembros de la marina, del ejército y de la fuerza aérea de Brasil, Colombia y Perú han llevado en varias ocasiones labores de vigilancia y patrullaje en muchas zonas territoriales y fluviales colindantes. Una de estas acciones conjuntas ejecutadas por autoridades de los tres países fue la denominada operación “Colper Amazonía 2010” que se desarrolló de manera intensiva durante tres semanas en los ríos Amazonas y Putumayo²³.

En la actualidad, las acciones conjuntas entre Colombia y Brasil siguen llevándose a cabo y cada vez con mayor intensidad²⁴. Controles permanentes

²³ En estas acciones conjuntas las “fuerzas militares actúan cada una dentro de su territorio, pero intercambian información”. Para esta operación en concreto, además, se instaló “un comando conjunto en la ciudad de Leticia (Colombia) con oficiales de los tres países (...). Al respecto, véase: “Militares de Colombia, Perú y Brasil en operaciones conjuntas en frontera”. (2010, noviembre 29). *Diálogo*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/around_the_world/2010/11/29/feature-12

²⁴ De hecho, se señala que “las relaciones en materia de seguridad con Brasil, en desarrollo durante

a embarcaciones de cualquier bandera son realizados por autoridades de uno y otro país con el consentimiento reciproco que ha caracterizado esta relación en territorio fronterizo (Moreano, 2005, pp. 180-181). A ello se debe sumar las reuniones y compromisos fijados entre altos funcionarios de ambos gobiernos en las administraciones de Dilma Rousseff y Juan Manuel Santos.

Dentro de los más recientes acuerdos de cooperación bilateral que se han celebrado entre ambas naciones se destacan dos de ellos, enfocados en temas de seguridad y defensa. El primero busca “mejorar la cooperación policial en términos de investigación, capacitación e intercambio de información criminalística, antidrogas y de tráfico de precursores, e incluso, algunas operaciones conjuntas”, mientras que el otro está relacionado con el proyecto brasileño del KC 390, que busca principalmente el “aprendizaje colombiano dentro de un programa local de construcción e industrialización de una aeronave de múltiple propósito con ese mismo código, con miras a la adquisición de doce de esas aeronaves por parte de Colombia, y eventualmente, la generación de una asociación industrial para su producción” (Pastrana, 2011a, pp. 101-102).

De igual forma, debe hacerse hincapié en la relevante visita del Ministro de Defensa colombiano Juan Carlos Pinzón a su homólogo brasileño Celso Amorim, la cual se realizó a inicios de este año en la ciudad de Brasilia. En el marco de este encuentro se definieron una serie de puntos de suma importancia en la agenda binacional de defensa y seguridad²⁵; dentro de ellos,

los últimos años, se profundizan con el cambio de gobierno” (Ramírez, 2012, p. 221).

²⁵ En total fueron diecisiete los puntos tratados por los jefes de la cartera de defensa de ambas naciones: “(1) La profundización de la cooperación en materia de capacitación, entrenamiento, industria, ciencia y tecnología. (2) El compromiso de realizar ejercicios operacionales entre las fuerzas militares de ambos países. (3) El fomento para la realización de una cumbre de industria de defensa entre los dos países. (4) La creación de una comisión conjunta de técnicos de las fuerzas militares con el fin de revisar y precisar las capacidades de los vehículos aéreos no tripulados (UAV), blindados y sobre defensa cibernética. (5) La definición de visitas de delegados de las fuerzas militares y de la policía de Colombia al Centro Tecnológico Aeronáutico de Brasil, con el fin de intercambiar experiencias. (6) El ofrecimiento de Colombia a Brasil para el intercambio de experiencia e información de su sistema de vigilancia de radares con el propósito de fortalecer la defensa y la lucha contra el crimen transnacional organizado. (7) El ofrecimiento de Brasil a Colombia para realizar una visita al Centro Gestor del Sistema de Protección de la Amazonía (CENSIPAM). (8) La manifestación del interés de Colombia de ser parte del proyecto del KC-390 y la búsqueda de medidas necesarias para determinar su viabilidad. (9) La fijación de una visita de una delegación del Ministerio de Defensa de Brasil a Puerto Leguízamo (Colombia) con el fin de conocer las patrulleras fluviales (en febrero de 2012). (10) El interés de Colombia de tener observadores y a la vez ofrecer apoyo con información de inteligencia para la organización de los

el llamado a doblar esfuerzos en la lucha contra el crimen transnacional se destacó como uno de los puntos más importantes por la magnitud del fenómeno en la región. Hay que subrayar el hecho de que los encuentros diplomáticos en la fase actual de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil han servido para gestar nuevos planes conjuntos en la lucha contra el crimen organizado en la frontera y para tratar las bases de estrategias regionales que permitan combatir este flagelo desde una instancia adscrita a UNASUR²⁶.

El liderazgo regional de Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional

La criminalidad transnacional en Suramérica no es una problemática exclusiva de la gran floresta amazónica, por el contrario, este fenómeno se presenta en todo el continente e incluso se ha convertido en una de las grandes amenazas de los Estados contemporáneos (Wagner, 2010, p. 47; Visacro, 2009). De hecho, se sostiene que el crimen organizado es la principal amenaza que enfrentan hoy en día los países latinoamericanos, ya que el accionar de dichas redes representa en sí una enorme dificultad para la consolidación de sus democracias, debido a la gran capacidad “corruptora” que ostenta y que coadyuva al debilitamiento institucional (Niño, 2011, p. XXVIII)²⁷.

eventos deportivos programados en Brasil en los próximos años (Mundial de Fútbol de 2014 y Juegos Olímpicos de 2016). (11) El acuerdo de la primera reunión de COMBIFRON entre Colombia y Brasil (en marzo de 2012). (12) La capacitación ofrecida por el Ministerio de Defensa de Brasil al personal colombiano en operaciones de paz. (13) La invitación al Ministro de Defensa de Brasil a Cartagena (Colombia) con ocasión de la Reunión de Ministros de Defensa, Interior y Justicia de la UNASUR (en mayo de 2012). (14) La socialización de la propuesta del Ministro de Defensa de Colombia para la creación de un centro integrado de intercambio de información para combatir las amenazas del crimen transnacional organizado. (15) La ratificación de la importancia estratégica de los temas relacionados con la protección de recursos naturales, biodiversidad y protección de la Amazonía. (16) La ratificación del interés en realizar una reunión tripartita fronteriza Brasil-Colombia-Perú. (17) El agradecimiento colombiano al apoyo de Brasil en la Reunión de Ministros de Defensa, Interior y Justicia de UNASUR”. Al respecto, véase: “Los acuerdos entre los ministros de Defensa de Colombia y Brasil”. (2012, enero 17). *Semana*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.semana.com/nacion/acuerdos-entre-ministros-defensa-colombia-brasil/170523-3.aspx>

²⁶ Véase: “Brazil and Colombia draw up bilateral plan to combat organized crime on border”. (2012, enero 18). *Agência Brasil*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/new-in-english/2012-01-18/news-english-%E2%80%93-brazil-and-colombia-draw-bilateral-plan-combat-organized-crime-border>

²⁷ El ministro de defensa de Colombia —en apoyo a la iniciativa de llevar la lucha contra el crimen

Mientras que los avances en el establecimiento de políticas conjuntas han sido escasos, el incremento y masificación de redes de narcotraficantes, lavadores de activos, traficantes de armas, entre otros, ha sido notorio en los últimos años, a lo largo y ancho del continente. En el caso concreto de Suramérica, no existe un país en el que no ocurran operaciones de lavado de dinero y —de ahí en adelante— de otras múltiples modalidades y actividades que se desarrollan en la clandestinidad dentro del amplio mundo del crimen organizado transnacional²⁸. Incluso hay quienes dicen que en los últimos años nuestra región está experimentando un “efecto diáspora”, que se refiere al hecho de que delincuentes –principalmente colombianos– han fijado sus residencias en otros países de la región y se han asociado con redes locales para continuar delinquiendo²⁹.

Esta realidad ha generado la conciencia colectiva de que la persecución aislada de un solo país en la región, o de un par de ellos, no permite combatir al crimen transnacional de manera efectiva. El aprovechamiento por parte de los criminales transnacionales de las facilidades y comodidades que existen hoy en día para el desplazamiento, comunicación, realización de operaciones financieras, etc. es un hecho frente al cual se está haciendo muy poco.

Asimismo, las redes criminales relacionadas con este fenómeno en la región se han caracterizado por tener la capacidad de burlar a la justicia de uno y otro país ayudados por las trabas burocráticas, las diferencias en las legislaciones, la ausencia de redes sólidas de intercambio de información, entre otras. Todo ello es prueba de un desbalance en el uso de las facilidades

organizado a nivel regional por medio de la UNASUR— sostenía esta misma tesis en su discurso: “Hoy por hoy las actividades de la delincuencia organizada trasnacional terminan convirtiéndose en tal vez la más grave amenaza contra la seguridad y la estabilidad de los Gobiernos democráticos, el orden y desarrollo social. Este tipo de actividades ha permeado estructuras institucionales, como las distintas ramas del poder público y las fuerzas del orden, originando corrupción y arraigamiento de la cultura de lo ilícito, todo lo cual afecta directamente el adecuado funcionamiento de los Estados” Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/503fce10-7277-2f10-e791-c714fff98d20.xml>

²⁸ Dos de las cifras alarmantes que se relacionan con el crimen transnacional en la región, son la de lavado de activos en Suramérica, que representa cerca del 2 % del PIB mundial y la de las rutas entre América y Europa para la trata de personas, que llegan a 260. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/503fce10-7277-2f10-e791-c714fff98d20.xml>

²⁹ Al respecto, véase: “Así son las redes mafiosas colombianas que se extienden por la región”. (2012, junio 2). *El Tiempo*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: http://www.eltiempo.com/justicia/las-redes-de-la-mafia-colombiana-en-america-latina_11918785-4

que trajo consigo la modernidad, de la tecnología y de los mecanismos de integración para poder perseguir, reprimir y judicializar a estos criminales transnacionales con efectividad³⁰.

En este escenario, Colombia ha decidido emprender una iniciativa regional para crear un consejo suramericano de seguridad pública y lucha contra la delincuencia organizada trasnacional. Este hecho ha permitido medir el peso y capacidad de influencia del Estado colombiano como potencia secundaria en el ámbito regional; en particular, en un área en el cual es experto por la larga trayectoria en su lucha contra las redes dedicadas al crimen organizado.

Su experiencia en temas de seguridad y defensa lo han hecho merecedor del reconocimiento de los demás países, a tal punto que hasta la fecha Colombia ha capacitado a más de 570 integrantes de fuerzas de seguridad de diferentes países suramericanos. En otras palabras, la iniciativa colombiana ha sido un ejercicio de cierto “liderazgo funcional” soportado en su *expertise* en el combate de esta problemática. Sin embargo, Colombia es consciente de que este proyecto no lo puede liderar solo, así su posicionamiento a nivel regional, lo ha ido logrando en la medida en que ha consolidado una alianza estratégica con Brasil en la materia³¹.

Sin discusión alguna, Brasil encarna el papel de “potencia regional” en Suramérica e incluso de “potencia intermedia con ambiciones de gran

³⁰ El ex-Secretario General de la ONU, Kofi Annan, instó a la cooperación internacional y a generar conciencia acerca de que el accionar conjunto es la única forma de combatir a este enemigo transnacional: “Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no solo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas. (...) Los grupos delictivos no han perdido el tiempo en sacar partido de la economía mundializada actual y de la tecnología sofisticada que la acompaña. En cambio, nuestros esfuerzos por combatirlos han sido hasta ahora muy fragmentarios y nuestras armas casi obsoletas” (Annan, 2004, p. iii). Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

³¹ Frente a esta propuesta presentada dentro de UNASUR para luchar conjuntamente contra el crimen transnacional, y en general frente a los acuerdos binacionales de Colombia y Brasil en la materia, César Ramírez manifiesta que “si bien aún es pronto para saber cómo evolucionará esta cooperación y los resultados concretos que producirá, los compromisos a que se han llegado evidencian el reconocimiento colombiano del liderazgo regional brasileño en los procesos de integración suramericanos, así como la importancia que el Gobierno colombiano empieza a asignar a dimensiones no militares de la seguridad” (2012, p. 221).

potencia a nivel global” (Flemes, en este volumen)³². Como potencia, Brasil está siempre dispuesto a contribuir en la búsqueda de consensos que permitan tomar las medidas necesarias para afrontar los temas que preocupan al subcontinente, tal como sucede, en efecto, con la criminalidad transnacional y, en general, con las problemáticas relacionadas con la defensa y seguridad en la región. Es así como Brasil ejerce un destacado liderazgo regional en estos temas, “en especial a lo que se refiere a la intermediación de conflictos y a la búsqueda de estabilidad regional” (Moreano, 2005, p. 177; Wellington de Almeida, 2010, pp. 238-239), como también “en las definiciones de los acuerdos de seguridad” (Senes, en Moreano, 2005, p. 177).

La importancia que le da Brasil a los temas de seguridad y defensa pasa por la revisión de diferentes hechos claves que corroboran tal postura. Los esfuerzos diplomáticos constantes para tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Duarte y Trindade, 2010, p. 95; Bernal-Meza, 2010, p. 203; Caixeta, 2005, pp. 156 y ss.), sus gestiones para la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (Del Pedregal, 2009, p. 69), así como el liderazgo en discusiones que competen a posibles riesgos en la defensa y seguridad autónoma de la región son solo algunas de las más importantes manifestaciones de la política exterior brasileña en temas de seguridad y defensa (Cervo, 2010, p. 18).

Además, es importante resaltar el liderazgo de Brasil para adelantar operaciones conjuntas en la lucha material contra el crimen organizado, no solo con sus compañeros frecuentes, Colombia y Perú, sino también con otros países como Bolivia y Paraguay. Las operaciones Ágata 3 y Candado, promovidas sobre todo por las autoridades brasileñas son una clara muestra de que estos esfuerzos se llevan a cabo de manera conjunta en toda la región, y no necesariamente en partes específicas adscritas a los Andes o al río Amazonas³³.

³² Cox (1996, p. 245), citado por Flemes (en este volumen), sostiene que “una potencia intermedia brinda apoyo al proceso de organización internacional porque está interesada en lograr un medio ambiente estable y ordenado, y no porque busque imponer una visión preconcebida de un orden mundial ideal. Como tal, el liderazgo de una potencia intermedia es en esencia multilateral en su enfoque, buscando crear consenso en torno de determinados temas”.

³³ En esta operación se utilizaron “cerca de 6500 efectivos de la Marina, Ejército y de Aeronáutica (...) con el objetivo de combatir ilícitos en 6977 kilómetros de fronteras que Brasil posee con Perú, Bolivia y Paraguay”. Al respecto, véase: “Brasil promueve mega operación contra el crimen organizado”. (2011, noviembre 26). *Política y Sociedad*. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://suite101.net/article/brasil-promueve-mega-operacion-contra-el-crimen-organizado-a73684>

En este orden de ideas, Brasil, como potencia principal, y Colombia, como una de las cuatro potencias secundarias de la región (Flemes, en este volumen), están llamadas a asumir una responsabilidad especial que caracteriza a las potencias regionales “en materia de seguridad regional y del mantenimiento del orden regional” (Flemes, en este volumen). La iniciativa colombiana de crear dentro de la UNASUR un consejo de seguridad enfocado en la gran tarea de combatir el crimen transnacional, junto con el apoyo brasileño a tal propuesta, refleja los deseos, experiencias y deberes de ambos países en lo concerniente a la agenda de seguridad y defensa multilateral en la región que tanto les interesa a ambas naciones.

Por lo pronto, con relación a los avances de dicha propuesta, ya hubo una primera socialización que sirvió para medir la acogida de la misma por los demás miembros de la UNASUR. El 3 y 4 de mayo de 2012 se reunieron en Colombia un total de veintisiete ministros y seis viceministros —de las carteras de relaciones exteriores, defensa, interior, justicia y seguridad— de los diferentes países suramericanos junto a la entonces Secretaria General de la UNASUR, María Emma Mejía. El propósito central era de debatir sobre el futuro y la viabilidad de esta propuesta. La iniciativa de crear un consejo de seguridad enfocado en la lucha regional contra el crimen transnacional tuvo una gran acogida que se materializó en la Declaración de Cartagena. En total fueron tres las decisiones adoptadas por esta cumbre de ministros:

1. Fortalecer las acciones para la cooperación contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus manifestaciones, así como los retos en seguridad ciudadana.
2. Elevar como recomendación al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la creación de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR.
3. Recomendar la creación de un Grupo de Trabajo que elabore con el apoyo de la Secretaría General de la UNASUR el estatuto y el plan de acción de dicho Consejo³⁴.

³⁴Véase: “Declaración de Cartagena”. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: <http://www.UNASURsg.org>.

Actualmente, el proceso de creación sigue su marcha acorde con lo pactado en Cartagena y más adelante requerirá la aprobación por parte de los respectivos jefes de Estado. Pero antes de llegar a ello deberán tratar uno de los temas más problemáticos —como ya se vislumbró en la cumbre de Cartagena—: evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en la UNASUR.

Por el momento no se descarta la posible coordinación o integración de este consejo con otros ya creados en el ámbito regional, que aunque no centran sus objetivos específicamente en el tema del crimen transnacional, sí tocan aspectos muy cercanos. Tal es el caso del Consejo de Defensa Suramericano y en especial del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Vale la pena aclarar que el Consejo de Defensa de la UNASUR está enfocado más a cuestiones relacionadas con el sostenimiento de la paz en la región, a partir de una visión conjunta en materia de defensa y del intercambio de experiencias e información (Del Pedregal, 2009, p. 72). Por su parte, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas aborda el flagelo del narcotráfico pero desde un punto de vista más orientado hacia la salud pública.

En suma, el análisis de la necesidad y complementariedad de un nuevo consejo suramericano de seguridad pública y lucha contra la delincuencia organizada transnacional está aún en fase de gestación; sin embargo, no debe olvidarse que dentro de los fines de la UNASUR se concibe no solo la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, sino que además estos se contemplan con otros objetivos como el combatir la corrupción, la trata de personas, el comercio ilegal de armas y el crimen organizado transnacional en general³⁵. Por consiguiente, este nuevo espacio podría coadyuvar al cumplimiento de

[org/index.php?option=com_content&view=article&id=633%3Adeclaracion-de-cartagena-cartagena-de-indias-mayo-2012&catid=96%3Adeclaraciones&Itemid=358](http://www.UNASURsg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=633%3Adeclaracion-de-cartagena-cartagena-de-indias-mayo-2012&catid=96%3Adeclaraciones&Itemid=358)

³⁵ Véase el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”. Recuperado el 12 de julio de 2012 en: http://www.UNASURsg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=339 Asimismo, Duarte y Trindade hacen énfasis al respecto: “Among the multiple goals upon which UNASUR is structured, three of them open room for debates related to security issues: i) to strengthen the political dialogue between State members, aiming to assure a coordination space in order to reinforce South American integration and UNASUR’s participation in the international scenario; ii) to stimulate the coordination between South America States’ specialized agencies, respecting international norms, with the objective of strengthening the fight against terrorism, corruption, ‘the world problem of drugs’, human trafficking, weapons traffic, transnational organized crime and other threats, as well as to address disarmament, non-proliferation of nuclear and massive destruction weapons and mines removal; and iii) to exchange information and experience in defense matters” (2010, p. 101).

estos objetivos —que quedaron plasmados en sus estatutos— y al fortalecimiento de las acciones que a nivel nacional, bilateral e incluso multilateral ya vienen adelantando varios países en la región.

Conclusiones

Acorde con lo que se acaba de exponer, se puede concluir que el crimen transnacional constituye, sin duda alguna, un tema al que Colombia y Brasil le dan un alto grado de relevancia. El crimen transnacional y las acciones para combatirlo representan un punto muy importante dentro de la agenda binacional, no solo para la comprensión de sus relaciones, sino también como muestra de las asociaciones estratégicas a las que pueden llegar ambas naciones.

El manejo de este tema por parte de Colombia ha entrado en una nueva dinámica. Se ha dejado de lado la gran dependencia que tradicionalmente ha tenido con los Estados Unidos y ha venido buscando el apoyo multilateral de su vecindario más que de países ajenos a la región. Asimismo, la presencia de diferentes redes criminales en la amplia frontera colombo-brasileña ha hecho que este tema sea la razón de varios encuentros y acuerdos entre los Gobiernos liderados desde Brasilia y Bogotá. El diálogo y la coordinación cada vez más cercana para la definición y realización de acciones conjuntas, basadas en medidas de confianza mucho más sólidas que en el pasado, vaticina una ofensiva más eficaz en el territorio fronterizo, pese a las adversidades que se puedan presentar por el entorno amazónico en el que convergen las bandas delincuenciales transnacionales.

Las redes criminales que operan en la frontera están muchas veces relacionadas con actores del conflicto armado colombiano, razón por la cual el tema ha escapado de la órbita de seguridad ciudadana y ha entrado en el campo de las políticas de defensa de los Estados interesados en combatir especialmente a traficantes de drogas y armas. De igual forma, la magnitud y dimensión que ha alcanzado el crimen transnacional, tanto en el territorio amazónico, como en la región en general, ha generado la necesidad de fortalecer las estrategias de seguridad pública y de cooperación militar, policial y judicial por parte de los diferentes países suramericanos. En este caso en particular, se destaca la iniciativa colombiana, que ha sido respaldada por Brasil, y que hasta el momento ha tenido buena acogida por parte de los ministros de las doce naciones suramericanas.

Recomendaciones

A partir del análisis de las relaciones entre Colombia y Brasil en torno al crimen transnacional como problemática compartida en la frontera y obviamente a la lucha binacional emprendida contra este flagelo, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Continuar con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de seguridad, enfocándose en redoblar las medidas de confianza, con el propósito de intensificar acciones conjuntas y debilitar considerablemente a las redes criminales transnacionales que operan en lado a lado de la frontera.
2. Fomentar esfuerzos legislativos que conduzcan al establecimiento de normas coherentes y convergentes en temas como la tala de árboles, el comercio de maderas finas, la minería, la extracción de piedras preciosas, el cuidado de la fauna y la flora silvestres. Si bien estos sectores vienen siendo explotados por redes criminales de menores proporciones que las vinculadas al tráfico de drogas y armas, estas áreas no pueden descuidarse debido a la concentración de esfuerzos en atacar a estas últimas.
3. Ahondar en planes conjuntos como los pactados hasta el momento, por ejemplo el realizado para la fabricación del KC 390; así como en planes de adquisición de elementos de la industria militar entre países de la región (aeronaves, lanchas, armamento y municiones, entre otros), para fomentar la industria propia y disminuir las compras necesarias en materia de defensa que se hacen a países de otras regiones del mundo.
4. Instar, en el caso específico colombiano, a la ratificación de los dos protocolos complementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que no ha suscrito (el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones), tal como en reiteradas ocasiones se lo ha manifestado la CICAD y otros estamentos internacionales.
5. Fomentar en la región ciertas medidas de armonización de la legislación (penal y policial) para lograr un consenso mínimo en la definición de crimen organizado y de los respectivos delitos que

comprende; y para facilitar tanto los procedimientos de investigación policiales, como los judiciales, de extinción de dominio, de extradición, entre otros. En este sentido, los primeros intentos que ha promovido Colombia y ha respaldado enérgicamente Brasil, dentro de la UNASUR, contribuyen a este fin y pueden complementarse con estrategias de legislación conjunta, como la que se viene desarrollando en Centroamérica para combatir el crimen organizado transnacional³⁶.

³⁶ Para un análisis detallado de esta iniciativa y en general de legislación en los Estados centroamericanos en la lucha contra el crimen organizado transnacional, véase Martínez (2011, p. 245 y ss.).

Referencias

- Bernal-Meza, R. y Trindade, M. (2010). International Thought in the Lula Era. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 193-213.
- Bonilla A. y Cepik M. (2004). Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. En Cepik M. y Ramírez S. (Eds.). *Agenda de seguridad andino-brasileña* (37-94). Bogotá: Fescol.
- Brigagão, C. (2011). América Latina: panorama de seguridad e integración. *Diálogo Político*, XXVIII (1), 11-31.
- Caixeta, V. (2005). O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (2), 152-168.
- Cervo, A. (2010). Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 7-32.
- Chafetz, G. (1996-1997). The struggle for a national identity in post-soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111 (4), 661-688.
- CICAD y SSM. (2010a). *Evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009: Brasil*. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/5/Full_Eval/Brasil%20-%205ta%20Rd%20-%20POR.pdf.
- CICAD y SSM. (2010b). *Evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009: Colombia*. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/mem/reports/5/Full_Eval/Colombia%20-%205ta%20Rd%20-%20ESP.pdf.
- Cox, R. (1996). Middlepowermanship: Japan and the Future of the World Order. En Cox R. y Sinclair T. (Ed.). *Approaches to World Order* (241-275). Cambridge: Cambridge University Press.
- Del Pedregal, C. (2009). UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 62-78.
- Duarte, R. y Trindade, M. (2010). Security Issues During Lula's Administration: From the Reactive to the Assertive Approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 91-114.
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico. Brasil y Colombia en el orden multipolar. En Jost, S. (Ed.). *La proyección de las relaciones Colombia-Brasil*. Bogotá: Kas.
- Grisales, G. (2005). ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional? *Aldea Mundo*, 10 (18), 54-61.
- International Crisis Group. (2003). Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade. *Relatório sobre a América Latina* 3. Bogotá y Bruselas: International Crisis Group.

- Jinkings, D. (2012, enero 18). Brazil and Colombia draw up bilateral plan to combat organized crime on border. Agência Brasil. Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/new-in-english/2012-01-18/news-english-%E2%80%93-brazil-and-colombia-draw-bilateral-plan-combat-organized-crime-border>.
- Maraschio, L. (2011, noviembre 26). Brasil promueve mega operación contra el crimen organizado. Suite 101. Recuperado de <http://suite101.net/article/brasil-promueve-mega-operacion-contra-el-crimen-organizado-a73684>.
- Martínez, J. (2011). *Armonización de la legislación contra el crimen organizado en Centroamérica*. En Hans, Niño. (Ed.). *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fescol.
- McClean, J. (2007). *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford: Oxford University Press.
- Moreano, H. (2005). *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Flacso.
- Pastrana, E. (2011a). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. En Sorj y Fausto. (Comp.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos y Plataforma Democrática.
- Pastrana, E. (2011b). Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Diálogo Político*, XXVIII (1), 109-136.
- Pinzón, J. (2012, mayo 3). Combatir la delincuencia trasnacional con una visión regional es la única garantía de éxito. Recuperado de <http://www.mindfensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/503fce10-7277-2f10-e791-c714fff98d20.xml>.
- Ramírez, S. (2006). Colombia-Brasil: distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio. *Análisis Político*, 58, 3-34.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. En Jost. (Ed.). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Kas.
- Ramírez, S. (2004). Colombia y sus vecinos. En *Revista nueva sociedad: Colombia: Tensiones y Perspectivas*, 192. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Sussekind, E. (2009). Aspectos actuales del crimen organizado internacional. En De Barros O. (Coord.). *Prevención criminal, seguridad pública y procuración de justicia*. México D. F. Inacipe.
- Tarapués, D. (2008). Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico: la posición ambivalente de Venezuela. En Pastrana et al. (Coord.). *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Kas.

- Vaz, A. (2004). Percepções no Brasil sobre o conflito colombiano e de sus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar. *Colombia Internacional*, 60, 36-51.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en la relación Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En Jost, S. (Ed.). *La proyección de las relaciones Colombia Brasil*. Bogotá: Kas.
- Visacro, A. (2009). *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. Sao Paulo: Contexto.
- Wagner, A. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el MERCOSUR y la UNASUR? *Iconos*, 38, 41-53.
- Wellington, C. (2010). Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, 16 (1), 220-250.

La problemática del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil

.....
*Claudia Dangond-Gibson**

Introducción

En el presente capítulo se hace un análisis de la manera como dos Estados de Suramérica han establecido una relación en torno a uno de los problemas más graves a nivel mundial: el narcotráfico. Este examen se hará considerando las dos últimas administraciones de cada uno de los países; es decir, para el caso colombiano, los Gobiernos del Presidente Álvaro Uribe Vélez y el primer año del Presidente Juan Manuel Santos, y para el caso de Brasil, los dos períodos de Luiz Inácio Lula da Silva y los primeros años del mandato de la Presidenta Dilma Rousseff.

El análisis se realiza a partir de una combinación de dos marcos teóricos. El primero se centra en la naturaleza de los dos actores estatales, de lo cual se derivan algunas opciones estratégicas (Flemes, en este volumen) y el segundo considera la política exterior colombiana desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo (Velosa, 2012).

Para el tratamiento a partir del narcotráfico —fenómeno transnacional— de una relación bilateral entre dos Estados, que como Brasil y Colombia tienen características disímiles en diversos órdenes, se requiere tener en cuenta las posturas de los actores y subactores en el nivel nacional, así como los tipos de liderazgo y diversos papeles que puede desempeñar cada uno de

* Decana Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

ellos tanto a nivel doméstico como regional y mundial. (Flemes y Wojczewski, 2011; Hill, 2003, p. 3).

Es necesario precisar qué se entiende por narcotráfico, pues por las dimensiones del fenómeno y lo que ha implicado en el relacionamiento entre Brasil y Colombia, no es suficiente concebirlo solo como la cadena de producción, importación, exportación, distribución y venta de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que se alimenta del tráfico ilícito de precursores químicos utilizados en la producción de drogas, así como al lavado de dinero (Dangond y Solano, 2010, p. 431). También es necesario incluir la dimensión del consumo, debido a que esta variable ha crecido de manera importante tanto en Colombia como en Brasil (Informe mundial de las drogas, 2012, pp. 19-20).

El capítulo está dividido en tres partes. La primera se refiere a cómo Colombia ha manejado el narcotráfico, la segunda se detiene a revisar de qué forma ha asumido Brasil el problema, y en la tercera se establecerán los elementos que han caracterizado la relación de Brasil y Colombia en torno al narcotráfico, entendido que se trata de un asunto problemático para las dos naciones.

El narcotráfico como variable problemática para Colombia

Para Colombia, el narcotráfico ha constituido un problema tanto doméstico como internacional desde la década de 1970. Fue precisamente en esta época cuando, entre otras razones, por la posición geográfica del país, se comenzó a desarrollar lo que se conoció como la Conexión Colombiana, fenómeno que giró en torno a la producción y luego a la comercialización y exportación de la marihuana.

En el orden interno, ya desde aquella época las consecuencias para la economía nacional así como los efectos sociales y políticos no se hicieron esperar. En lo económico, las regiones fueron las primeras afectadas, en particular la Costa Atlántica, donde surgieron los dos grandes grupos —mafias— que controlaron el negocio y que fueron penetrando poco a poco los sectores sociales y políticos (Castillo, 2001). El fenómeno se conoció como la “bonanza marimbera” y dio lugar a lo que Ignacio Umaña de Brigard, reconocido ex-banquero, denominó la “economía negra” y que describió así:

De los US\$2.400 millones que se calcula mueve anualmente la economía subterránea, US\$1.600 ingresan por marihuana y US\$800 millones por

otras drogas y contrabando. Se estima que el Banco de la República compra US\$800 millones al año, con lo cual genera una emisión cercana a los \$35 mil millones, que producen distorsiones en la economía, aumento en los precios de los bienes principales, escasez de los indispensables, enriquecimiento acelerado de unos cuantos, corrupción de las autoridades, envilecimiento del pueblo, y auge de la misma economía subterránea, que está permitiendo el fortalecimiento del mercado extrabancario no institucional. (...) Se ha ido creando un poderosísimo mercado paralelo que, sin control ni límite alguno, sin encajes ni registros, ha entrado a reemplazar al sector financiero. (Castillo, 2001).

Tan próspero y sofisticado llegó a ser el tráfico de marihuana que pronto, cuando ya habían capturado el mercado de los Estados Unidos, hecho las pistas clandestinas para los aviones y definido las rutas para el tráfico, se desarrollaron las exportaciones de cocaína (Dangond y Solano, 2010), primero utilizando la pasta de coca proveniente de Perú y Bolivia y luego la producida en Colombia. El punto más importante para el transporte de la droga, ya en ese entonces, fue Leticia, desde donde, según informes oficiales de principios de la década de 1970, “por su aeropuerto salían cada año 1200 kilogramos de alcaloide” (Castillo, 2001).

En las décadas de 1980 y 1990 se produjo la consolidación de los grandes carteles de la droga en Colombia y la consecuente declaratoria de guerra por parte de las autoridades, que con el correr de los años recibió la solidaridad de la comunidad internacional, cuando se concibió el narcotráfico como un delito de carácter transnacional (Dangond, 2012). Fue en este periodo en el que se adoptó, por pedido de Colombia, el principio de responsabilidad compartida, en el que los Estados Unidos se mostró como un actor decisivo en la lucha contra el narcotráfico en cuanto que por primera vez aprobó un “plan quinquenal de ayuda a los países andinos, Colombia, Perú y Bolivia, de dos millones de dólares destinados a la lucha contra los productores y traficantes de droga” (Febres, en Dangond y Solano, 2010, p. 435).

A nivel del continente americano es justo con la potencia del norte con quien Colombia estableció una relación más cercana, y a la vez asimétrica, en términos del institucionalismo discursivo que se dio en torno al narcotráfico. El Plan Colombia, mecanismos como la certificación o el restablecimiento de la extradición, son tan solo algunas de las herramientas que se utilizaron para mantener este tipo de vínculo, sobre la base de una lucha que atacaba, además del tráfico de drogas, aquellos actores armados

TABLA 1

CULTIVO DE HOJA DE COCA EN LA REGIÓN ANDINA 1998 – 2008(HA)

CULTIVO DE HOJA DE COCA EN LA REGIÓN ANDINA 1998 -2008 (HA)										
País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
BOLIVIA	38.000	21.800	14.600	19.900	21.600	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900
COLOMBIA	101.800	160.100	163.300	144.800	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000
PERÚ	51.000	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700
TOTAL	190.800	220.600	221.300	210.900	170.300	153.800	158.000	159.600	156.900	167.600

Fuente: Oficina de Naciones Unidas para la Drogas y el Delito, 2009.

que protegían cultivos, rutas, etc., como los grupos guerrilleros y posteriormente los denominados paramilitares o grupos de defensa privados. Es este momento, en el que se vinculan las guerrillas con los narcotraficantes, todo lo cual se ve fortalecido después de los ataques del 11 de septiembre de 2011 (Dangond, 2012, p. 143).

En ese entonces, si bien la comunidad internacional estaba convencida de que se debía emprender una lucha contra el flagelo, no todos los actores del sistema internacional estaban de acuerdo sobre la forma de hacerlo. La Unión Europea, por ejemplo, se opuso a aplicar recursos para fortalecer el aparato militar y para fumigar plantaciones de hoja de coca, más bien fue partidaria de apoyar y promover “proyectos sociales que contribuyeran a mejorar las condiciones de quienes de una u otra forma” se habían visto afectados por el narcotráfico (Dangond, 2012, p. 143). Sugirió abordar el problema considerando que los cultivos y los delitos conexos cobijaban no solo a Colombia sino de manera muy particular a los países de la región andina (Comisión Europea, 2007). Para entonces, si bien las islas del Caribe y otros Estados de Suramérica ya se veían afectados de una u otra manera por el fenómeno, aún no se tenía conciencia de su magnitud o se quería ver como un problema que no afectaba a zonas más allá de los países que estaban de primeros en la lista como los principales productores; es decir, Bolivia, Colombia y Perú (ver tabla 1).

Con el cambio de siglo, Colombia inició una nueva etapa en sus relaciones internacionales y, tal vez por cuenta de ello, del ejercicio de su régimen presidencial. Bien es sabido que, en general, los Estados que hacen parte de Latinoamérica se caracterizan por tener presidencialismos fuertes. Colombia no es la excepción; de hecho, de conformidad con la Constitución Política, el

Presidente es el Jefe de las Relaciones Internacionales (art. 189, num. 2 C.P.). Si bien esta nación ha contado con una política exterior coherente, no es posible negar que el manejo de los asuntos no ha sido ajeno a la voluntad de quien ocupa la primera magistratura de Estado (Cardona, 2011, p. 198).

Así, durante los dos mandatos del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) el combate al narcotráfico fue una herramienta de la política de seguridad democrática que enarbóló su Gobierno, tanto a nivel nacional como internacional. Esto trajo como consecuencia que el conflicto armado interno se narcotizara (Tokatlian, 2010, p. 145). De hecho, de manera conjunta con el Plan Colombia, que dicho sea de paso vio reducidos sus recursos provenientes de la cooperación de los Estados Unidos, se implementaron otros mecanismos, como el Plan Patriota¹, y se restablecieron las bases militares (Revista Cambio, s. f.) en Colombia. Todo ello produjo fuertes reacciones de algunos países vecinos y generó un clima de desconfianza (Ardila, 2011, p. 101)

Esta posición le generó a Colombia una situación paradójica respecto de los Estados Unidos, pues si bien era percibida como un aliado en la región, se le exigía la disposición de mayores recursos propios para el combate contra el narcotráfico, llegando incluso a debilitar el principio de responsabilidad compartida que se había venido sosteniendo hasta entonces (Pastrana, 2010, pp. 19-20).

De manera paralela, debido a su gran experiencia en el combate al flagelo, las instituciones que han estado a cargo de él, es decir, las fuerzas militares y policiales, empezaron a exportar sus conocimientos y a ofrecer cooperación. El *know how* adquirido en la materia empezó a apreciarse, sobre todo, por los países que en los últimos años han visto aumentar el problema, bien sea porque allí se han instalado los carteles, penetrando las instituciones —tal como sucedió en Colombia desde principios de la década de 1980—, caso de México; porque el fenómeno se ha combinado con distintas formas de violencia, aprovechando la desigualdad dentro de la sociedad, como en Brasil; o porque por la posición geográfica han resultado estratégicos en las rutas para el tráfico de drogas, armas y otros delitos conexos, casos de Honduras, Panamá, Haití, Jamaica, Uruguay, entre otros.

¹ Se conoce como una iniciativa contra insurgente que se ubica fundamentalmente en el sur de Colombia, en la frontera con Ecuador. Es un desarrollo del Plan Colombia. (<http://alainet.org/active/6282&lang=es>).

Durante estos años se hizo evidente que las política adoptadas hasta entonces, por casi el mundo entero, tenían una perversa consecuencia, que fue conocida como el “efecto globo”. Este consiste en que al atacar el problema en una región geográfica aparece en otra, como cuando se ejerce presión en un lado de un globo y el aire se mueve hacia el otro lado del globo, pero no desaparece. En el caso del narcotráfico, empezó a ser obvio que al perseguir las distintas manifestaciones del flagelo en un país, empezaba a desarrollarse en otro.

De esta manera, el narcotráfico, en lugar de debilitarse, lo que ha venido haciendo es extenderse con sus redes. Los cultivos de hoja de coca, por ejemplo, no se han reducido proporcionalmente a los recursos destinados para que ello suceda (ver tabla 1), el consumo ha crecido, los carteles han diversificado sus operaciones y hay más países involucrados en ellas (ONU, 2012).

Con el enfriamiento de las relaciones con los vecinos, un clima de desconfianza en la región a la vez que un cierto reconocimiento por la reconquista de la seguridad interna, el Presidente Juan Manuel Santos inició su mandato en agosto de 2010. Desde su discurso de posesión, Santos dejó claro que en los asuntos que concernían a las relaciones con los vecinos y en general en la política exterior, iba a marcar un distanciamiento con su antecesor:

Política internacional.

Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir —después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales.

Hay que saberse globalizar y no solo dejarse globalizar. Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con contingentes de diplomáticos que multipliquen la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundicen las relaciones bilaterales.

El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales. *Queremos vivir en paz con todos nuestros vecinos.* Los respetaremos para que nos respeten. Entendemos que sobre las diferencias ideológicas se impone el destino compartido de hermanos de historia y de sangre; que nos unen propósitos comunes para trabajar por nuestra región y nuestra gente.

No debería ser necesario decirlo, pero a veces hay que subrayar lo sobreentendido: así como no reconozco enemigos en la política nacional, tampoco lo hago en ningún Gobierno extranjero.

La palabra guerra no está en mi diccionario cuando pienso en las relaciones de Colombia con sus vecinos o con cualquier nación del planeta. Quien diga que quiere la guerra se ve que no ha tenido nunca la responsabilidad de enviar soldados a una guerra de verdad. Yo he tenido esa responsabilidad; yo he enviado a nuestros soldados, infantes de marina y policías a combatir el terrorismo; yo he consolado a sus viudas y huérfanos, y sé lo doloroso que es esto. Por eso quiero ser muy claro en este punto tan delicado. Porque, antes que soldado, he sido diplomático. Me enorgullece haber sido el arquitecto, en la década de 1990, como Ministro de Comercio Exterior, de la integración con Venezuela, con Ecuador y con muchos otros países del mundo; una integración que generó cientos de miles de empleos que trajeron prosperidad y bienestar a nuestros pueblos.

Uno de mis propósitos fundamentales como presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia.

(...)Eso sí: un diálogo dentro de un marco de respeto mutuo, de cooperación recíproca, *de firmeza contra la criminalidad*, y de comunicación sincera y abierta. (...) Por eso *creemos firmemente en la unidad y la confraternidad latinoamericana*, que son el legado de nuestros Libertadores y el imperativo de nuestros tiempos. Bien lo ha dicho el gran escritor mexicano y buen amigo Carlos Fuentes: "Los Estados democráticos en América Latina están desafiadados a hacer algo que hasta ahora solo se esperaba de las revoluciones: alcanzar el desarrollo económico junto con la democracia y la justicia social". *Esta unidad latinoamericana también debe expresarse en solidaridad* (...). (Cursivas del autor).

En efecto, el tono en las relaciones con los vecinos se suavizó, dejó de girar exclusivamente en torno a los aspectos de seguridad y abordó con mucha fuerza temas comerciales, sociales, ambientales, entre otros.

En materia de narcotráfico, el Gobierno de Santos parece querer dar un giro y presentar alternativas a la política prohibicionista y de criminalización que hasta el momento Colombia ha coliderado. Ello, en un contexto en el que autoridades reconocidas, grupos de expresidentes, organismos internacionales y aun Estados que se presentan como vanguardistas en la materia,

presentan propuestas y adoptan medidas innovadoras que generan un debate acalorado en la región. Es el caso de Bolivia y de Guatemala, que previo a la celebración de la VI Cumbre de las Américas en 2012, propusieron dialogar en torno a la posibilidad de regularizar la producción, el tráfico y el consumo de drogas que hoy son ilícitas (Dangond, 2012, p. 39), o de Uruguay que hace poco legalizó el uso controlado y regulado de la marihuana para luchar contra el narcotráfico, sobre la base de que el modelo vigente ha venido fracasado (Agencia EFE, 2012).

Brasil y el manejo del narcotráfico

Brasil tampoco ha sido ajeno al flagelo del narcotráfico. Como en Colombia, el problema empieza a tener cierta visibilidad hacia mediados de la década de 1960, a partir de un tráfico minorista de marihuana, sobre todo en Río de Janeiro.

En Brasil, el fenómeno se mezcla con la decadencia que se vive alrededor de las favelas. Allí, la presencia dominante de los denominados *bicheiros*² y la violencia organizada con color político son el caldo de cultivo que permite al negocio de las drogas ilegales para crecer y desarrollarse.

En la década de 1970, al interior de las cárceles de Brasil surge el Comando Vermelho, un grupo que inició cometiendo actos de delincuencia común, como tráfico de dinero, armas y bienes de toda naturaleza en las penitenciarías. A partir de esta actividad y so pretexto de luchar contra la dictadura militar, la agrupación empezó a dedicarse al narcotráfico y sus delitos conexos, desde las favelas de Río de Janeiro.

En la década de 1980, estando en pleno furor los carteles de Colombia, Brasil se convierte en un lugar de tránsito importante. Más adelante, cuando en Colombia se produce la lucha frontal contra los carteles, la cocaína empieza a llegar a bajo precio a Brasil, que se convierte en un centro de consumo. Este es el momento en el que con mayor claridad se evidencia el vínculo entre el narcotráfico y los crecientes índices de violencia, originada de la guerra que surge entre bandas de narcotraficantes por el control de las favelas.

² Viene de *jogo do bicho*, juego del animal. Juego de azar ilegal en Brasil que terminó vinculado a una serie de crímenes como lavado de dinero, asesinato y corrupción, debido a que se arreglan los resultados y se juegan enormes sumas de dinero (McLoughlin, B. 2012).

Como en Colombia, también los niveles de corrupción aumentan y los delincuentes buscan penetrar la política, minar la fuerza policial y ejercer poder político. El negocio se percibe tan rentable, que nuevos grupos aparecen en escena, como el Comando dos Amigos o el Terceiro Comando, en Río de Janeiro; o el Primeiro Comando da Capital (PCC) en São Paulo.

El Ejército hace intentos por recuperar la paz y la seguridad en las favelas y se realizan operaciones de lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos, pero sin éxito; de hecho, lo que se detecta, cada vez con mayor fuerza, es un vínculo con grupos narcoguerrilleros, como las FARC y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) de Colombia, y el Comando Vermelho de Brasil, que vinculan el tráfico de cocaína con el de armas.

En materia de políticas antidrogas, a nivel interno, el Presidente Lula da Silva planteó dos estrategias: la primera consistió en integrar los esfuerzos que se venían haciendo desde distintos organismos e instituciones del Estado y, la segunda, en descentralizar las instituciones, de tal suerte que se contemplen las particularidades de cada una de las regiones que conforman el país.

Para 2005, el Gobierno nacional, consciente del tratamiento especial que ameritaba ya el tema del narcotráfico y de las drogas, expidió una Política Nacional Antidrogas (resolución 03/GSIPR/CH/CONAD), que surgió de un proceso participativo y con el claro objetivo de reducir la demanda o consumo y la oferta en Brasil. Dicha política reencausó la que había estado vigente hasta entonces y que databa de 2001.

El principio de responsabilidad compartida —que Colombia propuso a fines de la década de 1980 para que la comunidad internacional fuera corresponsable—, fue aplicado en Brasil a nivel nacional, en el sentido de convocar la responsabilidad y articular los esfuerzos del Gobierno, el sector privado, el tercer sector y los ciudadanos.

Uno de los presupuestos que orientaron la acción de Brasil para atacar el problema de las drogas y el narcotráfico fue que “el uso de drogas ilícitas alimenta las actividades y a organizaciones criminales para las que el narcotráfico es su principal fuente de recursos financieros”; que la colaboración internacional y multilateral eran necesarias, siempre y cuando respetaran la soberanía nacional; que la acción represiva era necesaria para atacar la corrupción y el lavado de dinero —delitos conexos al narcotráfico—, los cuales fortalecen las redes de crimen organizado.

Dentro de las directrices contempladas para reducir la oferta, se indica la importancia de “incrementar la cooperación internacional, estableciendo

y reactivando protocolos y acciones coordinadas, fomentando la armonización de sus legislaciones, especialmente con los países vecinos” (resolución 03, GSIPR/CH/CONAD).

En cuanto a la política exterior, la variable narcotráfico también fue relevante durante el mandato de Lula, sobre todo, como parte de los asuntos de seguridad a tratar. A partir de 2003 Brasil entiende la seguridad desde una perspectiva multidimensional (OEA, 2003). En su primer periodo (2002-2006), según informan Duarte y Viana (2010), se produjo una política reactiva a las propuestas provenientes de los Estados Unidos —aunque siempre manteniendo una relación cordial con ese país— y aquellas discutidas en el seno de la OEA; en especial las relacionadas con el terrorismo. De hecho, Brasil se opuso en la OEA a la propuesta de los Estados Unidos, consistente en que las fuerzas armadas y las fuerzas de policía nacionales cooperaran en la lucha contra las drogas, el terrorismo y el fenómeno de la migración. Consecuente con esto último, y a pesar de la insistencia de Estados Unidos y Colombia, se negó a reconocer la presencia de grupos terroristas en la región.

En cuanto a la relación de Brasil con el resto de Suramérica, se concentró en privilegiar el Mercosur, con el objetivo de reafirmar su liderazgo regional no solo como estrategia comercial y política, sino también como estrategia de seguridad. Además, para hacer contrapeso a la potencia del norte, lideró el Grupo de Amigos de Venezuela, desempeñó un importante papel durante la crisis de 2003 en Bolivia y también en la que se produjo en 2005 en Ecuador (Duarte y Viana, 2010, p. 93).

En el segundo periodo (2006-2010) del Gobierno de Lula, en cambio, se vio a un Brasil más propositivo, tratando de ejercer el rol de potencia mediana, ofreciendo sus buenos oficios para interceder como mediador en conflictos como el colombiano o en controversias, como la que se da en torno a la energía nuclear (Duarte y Viana, 2010, p. 91).

Fue en este segundo mandato de Lula que Brasil propuso la creación de un consejo de defensa regional autónomo, que sería el origen de la UNASUR. Con la convicción de que no era suficiente con observar al mundo a la distancia y de manera subordinada, sino que era necesario que la voz de la región se escuchara y se respetara, esta nación emprendió varias acciones (Silva, en Duarte y Trindade, 2010, p. 95).

Una de la metas de Brasil era convertirse en un contrapeso frente a lo que los Estados Unidos representaban para la región, y en particular, para algunos países (Colombia, Perú), cuya relación con la potencia del norte, a partir del fenómeno del narcotráfico, había producido una militarización de

la región al haber involucrado no solo a las policías nacionales sino también —y sobre todo— a los ejércitos.

De hecho, para Brasil, el Plan Colombia securitizó el problema de las drogas, creando batallones especializados en garantizar el éxito de las fumigaciones de las plantaciones de hoja de coca en Colombia.

En materia de seguridad, el consejo que resultó de la propuesta brasileña pretendió romper el bilateralismo que había prevalecido en las relaciones intra regionales, con el fin de generar relaciones multilaterales. La UNASUR y sus doce miembros, entre los que se cuenta a Colombia, abrió el espacio para estimular la coordinación entre las agencias especializadas de los Estados suramericanos, con la idea de fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema de las drogas, el tráfico de personas, el de armas, y el crimen organizado, entre otros.

Es de resaltar que en el tratado constitutivo de la UNASUR, al hablar de narcotráfico se refieren a él como el “problema de las drogas”, con lo cual se quiere mostrar que en Suramérica es más que un problema de producción y que la otra cara de la moneda, el consumo, debe ser igualmente controlado y tratado. A partir de este momento, la relación de Brasil con los países vecinos, en lo concerniente al narcotráfico, se da en términos de cooperación y responsabilidad compartida.

La relación de Colombia y Brasil en torno al Narcotráfico

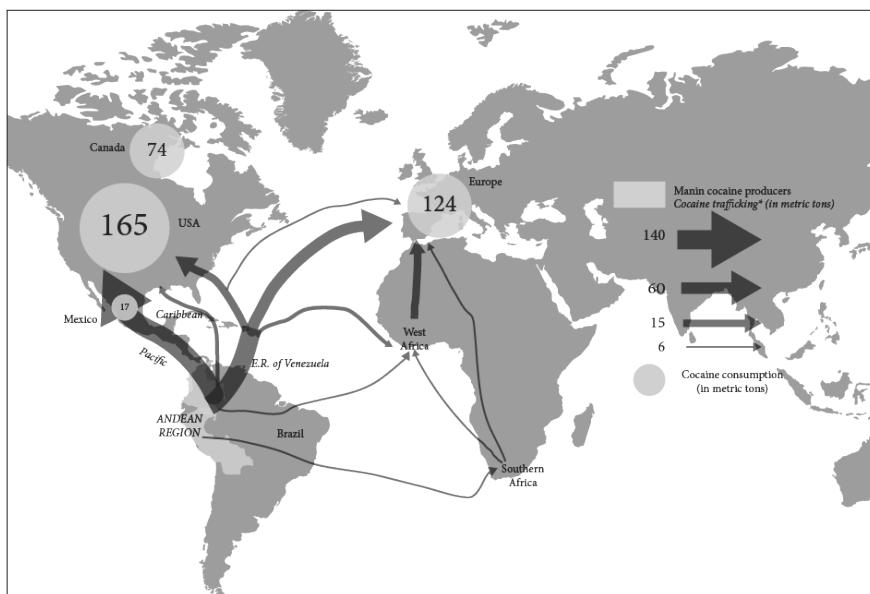
Es innegable que el narcotráfico, hoy por hoy, representa un problema significativo para todos los países de Latinoamérica. De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas de 2012, solo en materia, aunque ha disminuido en Norteamérica, a crecido en Europa y en Suramérica. Tanto Colombia como Brasil, con distintas intensidades y de diferente manera, han sufrido el fenómeno desde la década de 1960.

En la actualidad, los dos países siguen padeciendo el flagelo. En Brasil continua creciendo el consumo, según el Informe citado (pp. 11 y 20) y en Colombia, aunque ha disminuido la extensión de los cultivos de hoja de coca, está entre los primeros tres productores de la región (p. 42). Los dos se han convertido en sitios estratégicos dentro de la ruta de la cocaína, como se ve en el siguiente (ver mapa 1).

Ciertamente Brasil se ha convertido en uno de los países más destacados en lo que toca con las rutas y las cantidades transportadas hacia África,

MAPA 1

PRINCIPALES MOVIMIENTOS DE COCAÍNA A NIVEL MUNDIAL



Fuente: UNODC, World Drug Report (New York: UNODC, 2010), 70

Europa y Australia. Su zona selvática es aprovechada por los grupos narcoterroristas para comercializar y distribuir el producto y aún para establecer laboratorios y centros de acopio que se conectan con las pistas clandestinas o las redes fluviales por las que transitan los vuelos y embarcaciones ilegales que transportan las drogas

En épocas recientes, expertos de las Naciones Unidas han reportado que en las “selvas brasileñas de la cuenca del Amazonas” han encontrado “plantaciones de hoja de coca y laboratorios para la producción de clorhidrato de cocaína” (trabajo de grado dirigido por el profesor Pastrana), así como cultivos de hoja de coca.

Esta situación compartida, el papel que Brasil ha venido adoptando desde hace cerca de una década y la apertura en las relaciones de Colombia, y en general la apertura sobre manejo del narcotráfico, han llevado a que estas dos naciones establezcan estrategias y en ocasiones definan posiciones comunes de lucha contra el flagelo del narcotráfico.

En cuanto a los organismos multilaterales globales y regionales a los que tanto Brasil como Colombia pertenecen, existen una serie de compromisos vinculantes que no los obligan pero sí les permite realizar un trabajo conjunto.

Es el caso de la Declaración Política y el Plan de Acción de las Naciones Unidas, “sobre cooperación internacional a favor de un estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas”. Estos documentos son el resultado de la reunión de la Comisión de Estupefacientes número 52, llevada a cabo en Viena del 11 al 20 de marzo de año 2009 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009).

De la Declaración se resalta que cualquier estrategia sostenible contra las drogas y los cultivos ilícitos requiere de *una cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad compartida* y un enfoque integrado y equilibrado, que tenga en cuenta el Estado de Derecho y, cuando proceda, los problemas de seguridad, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En este documento se establece que para el año 2019 los Estados deben haber eliminado o reducido considerablemente:

1. El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis.
2. La demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas.
3. La producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias psicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas.
4. La desviación y el tráfico ilícito de precursores.
5. El blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas.

A partir del derrotero propuesto por la ONU para la lucha contra el narcotráfico y de los lineamientos antidrogas de los Estados Unidos y de Europa, Colombia tiene la tarea de construir una estrategia propia contra el narcotráfico, que responda a las demandas de los países que financian la lucha antidrogas, pero que tenga como base la propia realidad colombiana (Dangond y Solano, 2010, p. 445).

A nivel regional, la OEAS ha ocupado constantemente de atacar el problema del narcotráfico y de la lucha contra las drogas, en cuanto amenaza a la democracia y los derechos humanos. Esta connotación implica que se requiere de la articulación de esfuerzos, en la medida en que implica la existencia de otro tipo de delitos y supone la consolidación de redes criminales (Dangond y Solano, 2010, p. 440).

La última Cumbre de las Américas, que se llevó a cabo entre el 14 y 15 de abril de 2012, trató de manera informal sobre la guerra contra las drogas y el examen o consideración de otras alternativas respecto del tratamiento de este flagelo. Por su parte, los países centroamericanos se reunieron con el objeto de presentar una posición lo más homogénea posible.

Así, el contexto nacional, regional e internacional han llevado a que Colombia y Brasil se acerquen y participen en la identificación de los problemas comunes en torno al narcotráfico, y diseñen y establezcan acuerdos bilaterales de cooperación que les permita atacar de manera conjunta el flagelo. Surgen entonces dichos acuerdos para contrarrestar la acción de las organizaciones al margen de la ley que trafican con drogas. El primero, se firma en 2010 entre los cuerpos de policía de las dos naciones, estableciendo tareas y acciones concretas en materia de intercambio de información y cursos de capacitación, entre otras. Luego de este acuerdo se concretan otros siete de la misma naturaleza, cada uno relacionado con algún aspecto puntual de la acción contra la delincuencia. Adicionalmente se han producido reuniones técnicas y diplomáticas para tratar la problemática y desarrollar estrategias conjuntas a partir de las experiencias de cada país.

Conclusiones

1. El narcotráfico es una variable determinante en la política nacional e internacional de Colombia y Brasil.
2. Una de las mayores contribuciones de Colombia a través de su política exterior fue el principio de corresponsabilidad o responsabilidad compartida respecto del narcotráfico y sus delitos conexos. La aceptación y asunción de tal idea por parte de Brasil, lo llevó a establecerlo como directriz de su política nacional antidrogas.
3. Brasil, como potencia regional, ha logrado liderar la construcción de la UNASUR, y a partir del establecimiento de los términos del manejo de la seguridad regional, que incluye al narcotráfico como variable, se ha convertido en un contrapeso de los Estados Unidos en la región.

Referencias

- Agencia EFE. (2012, junio). Uruguay legaliza la marihuana para luchar contra el narcotráfico. En ABC.es. Recuperado de <http://www.abc.es/20120621/internacional/abci-uruguay-legaliza-marihuana-201206210904.html>
- Agencia Latinoamericana de Información. (2004, junio 10). ¿Qué es el Plan Patriota? Recuperado de <http://alainet.org/active/6282&lang=es>
- Andreas, P.(1995). Free Market Reform and Drug Market Prohibition: US Policies at Cross-purposes in Latin America.*Third World Quarterly, 16* (I).
- Ardila, M.(1991). *¿Cambio de norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ardila, M. et al. (Ed). (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XX*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Ardila, M. Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En Cardona, D. (Ed.). (2011) *Colombia: una política exterior en transición* (91-121). Bogotá:Fescol.
- Borda, S. et al. (Comp.).(2011). *Misión de la política exterior 2009-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Camacho, Á.(2007). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*.Madrid: Universitat de Barcelona.
- Cardona, D. La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). En Tickner A. y Borda S. (Comp.).(2011). *Relaciones internacionales y política exterior colombiana* (198-225). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cardona, D. (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Castillo, F. (2002). *Los jinetes de la coca*. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/index.html>.
- Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo. En *Análisis Político*(1997, julio).
- Comisión Europea y Comunidad Andina. *Documento de Estrategia Regional 2007-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/andean/rsp/07_13_es.pdf.
- Comunidad Andina. (2011). Programa anti-drogas ilícitas en la CAN-PRADICAN. *Informe trimestral abril-junio de 2011*.
- Comisión Europea. (2007, abril 4). *Documento de Estrategia Regional 2007-2013(E/2007/678)*. Comunidad Andina.

- Dangond,C. (1997). *Relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos en torno al problema de las drogas.* (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales sin publicar).Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.
- Dangond, C. y Solano, M. El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En: Márquez et al. (Eds.). (2010, julio). *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Dangond, C. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neo-clásico. En Jost. (2012, mayo). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (125-155). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.
- Dangond, C. (2012, mayo). El narcotráfico: un tema no oficial en la agenda de la Cumbre. *Revista Javeriana*, 784 (148). p. 36 -43.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2009, septiembre 17). *Departamento de Estado de los Estados Unidos.* Recuperado de <http://usinfo.state.gov/esp>.
- DNP. (2005). *Visión Colombia II Centenario.* Bogotá: Planeta.
- Duarte, R. y Trindade, M. (2010). Securitiy Issues During Lula's Administration: Form Reactive to Assertive Approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (ed. especial), 91-114.
- Felbab-Brown, V. (2009, marzo). The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia. *Foreign Policy at Brookings Policy. Paper*, 12.
- Flemes, D.y Wojczewski, T. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24 (1), 1-27.
- Flemes, D. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neo-clásico. En: Jost. (2012). *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (10-37). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.
- Gaviria, C. (M.P.). (1994). *Sentencia C-221.* Bogotá: Corte Constitucional. McLoughlin, B. (2012, enero 28). *Un juego ilegal que mancha el Carnaval de Río.* Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2012/01/120127_brasil_jogo_do_bicho_jgc.shtml.
- Melo, J. y Bermúdez, J. (2012). *La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones.* Recuperado de <http://www.jorgeorandomelo.com/luchnarco.htm>.
- Neira, A. (2012, marzo 16). Santos y Morales impulsan el debate sobre políticas antidroga. *El País.* Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/16/actualidad/1331856053_875852.html

- OEA. (2003). Declaration on Security in the Americas. Informe presentado en la conferencia *Especial sobre Seguridad (OEA/Ser.K/XXXVIII.CES/DEC.1/03 rev. 1)*. México: OEA.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009, marzo 20). Fifty-second session: Regular Segment
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *World Drug Report 2011*. Austria: ONU.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *World Drug Report 2012*. Austria: ONU.
- Pastrana, E. La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana. En: Sánchez, G. y Pacheco, V. (Comp). (2010). *Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica* (13-60). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Plan de Acción de Panamá entre la Unión Europea y América Latina. 1999
- PND. (2011). *Prosperidad para todos, 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Política Nacional Antidrogas. (2005, octubre 27). Resolución 03/GSIPR/CH/CONAD..
- Puentes, A. (2008, agosto 21). *El narcotráfico*. Recuperado de www.verdadabierta.com.
- Ramirez-Ocampo, A.(2008). *Organización de los Estados Americanos: 60 años de Aprendizaje*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rodillo, Pablo. (2011, junio 17) *Guerra contra las drogas. Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento. La Tercera*. Recuperado de <http://diario.latercera.com/2011/06/17/01/contenido/mundo/8-73015-9-guerra-contra-las-drogas-de-nixon-cumple-40-anos-bajo-fuerte-cuestionamiento.shtml>
- Santos, J. (2010). *Discurso de posesión*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>.
- Tokatlian, J. (2010, mayo-junio) El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Revista Política Exterior, XXIV* (135).
- Tokatlian, J. La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático. En: Borda et al. (2011). *Misión de Política Exterior 2009- 2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vienna. Austria: ONU. Recuperado de <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/52.html>
- Velosa, E. Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En: Jost. (2012). *Colombia ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (38-53). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.

El ABC de las bases militares colombianas en las que habrá presencia de Estados Unidos. (s. f.). *Cambio*. Recuperado de http://www.cambio.com.co/paiscambio/836/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5599691.html.

Uruguay legaliza la marihuana para luchar contra el narcotráfico. (2012, junio 21). *ABC*. Recuperado de <http://www.abc.es/20120621/internacional/abci-uruguay-legaliza-marihuana-201206210904.html>.

Colombia y Brasil y su proyección como potencias ambientales

*Yilly Vanessa Pacheco Restrepo**

Introducción

La construcción del rol de potencia ambiental de un Estado a nivel regional o global depende, además de sus recursos naturales, de su sentido de responsabilidad por el medio ambiente, su capacidad para influenciar a otros Estados, el liderazgo en torno a la búsqueda de consenso sobre la manera de afrontar las problemáticas de degradación ambiental, su estrategia de política exterior en materia ambiental y la coherencia con sus políticas domésticas. En ese sentido, tomando como marco interpretativo el realismo neoclásico y el liberalismo institucional, el presente capítulo analiza la proyección de Colombia y Brasil en su búsqueda por convertirse en potencias ambientales, conforme a sus políticas internas, la construcción social de su liderazgo en la región y en el mundo, la capacidad de cooperación a nivel institucional y las estructuras materiales de distribución de poder.

Este análisis se divide en cuatro partes: primero, se exponen las condiciones materiales que sustentan el poder simbólico de ambos Estados como potencias ambientales en el escenario internacional. Después, se estudia la posición de Colombia y Brasil frente a los asuntos globales, haciendo especial énfasis en la degradación ambiental y la agenda común sobre cambio climático, así como en las posibilidades de construcción de una

* Abogada. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Investigadora del Grupo de Investigación en Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política (GIPCODEP) de la Universidad de San Buenaventura de Cali. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma Universidad. Correo electrónico: yilly.pacheco@gmail.com.

agenda ambiental en el contexto institucional de la Unasur. En tercer lugar, se evalúa la capacidad de cooperación entre los Estados —tanto a partir de sus relaciones bilaterales, como a nivel institucional al interior de la OTCA— para llevar a cabo acciones con el propósito de resolver problemas ambientales transfronterizos. Por último, se estudia la congruencia entre las apuestas ambientales y las estrategias de crecimiento económico de ambos países, a partir de sus ideales y valores.

Brasil y Colombia, ¿potencias ambientales?

Las relaciones de los Estados en el sistema internacional están condicionadas por los roles específicos que ellos desarrollan, teniendo en cuenta factores materiales, interpretaciones de la realidad y situaciones sociales específicas (Chafetz, en Velosa, 2012, p. 45). Así, entre los factores materiales —entendidos como atributos domésticos que le dan una cierta visión a los Estados en términos de quiénes son y cómo deben proceder en la arena internacional (Velosa, 2012, p. 45)— se encuentra su territorio y las potencialidades de sus recursos naturales, lo que, aunado a sus ideales y valores, y según el contexto específico y la interpretación de la realidad doméstica e internacional, posibilita la proyección de los países como potencia.

En efecto, Brasil es considerada la potencia regional de Suramérica y a la vez es una potencia intermedia con ambiciones de gran potencia a nivel global, y Colombia es una de las cuatro potencias secundarias, que puede ser posicionada en un segundo rango, después de Brasil, en la jerarquía regional de poder, precisamente si se tienen en consideración sus recursos naturales (Flemes, en este volumen).

Brasil, que tiene un área de 8.5 millones de kilómetros cuadrados, equivalente a casi la mitad de Suramérica, cuenta con una variedad de biomas que refleja la riqueza de la flora y de la fauna locales, reconocidas como unas de las más diversas a nivel global, con más del 20 % del número total de especies del planeta. Por ese motivo, Brasil es el principal país entre los llamados megadiversos, y muchas de las especies localizadas en los biomas nacionales son exclusivas (endémicas). También tiene el mayor número de bosques tropicales, las mayores reservas de agua dulce y de biodiversidad del planeta, y una matriz energética de las más limpias del mundo industrializado, con un 46 % de fuentes renovables en su composición, además de ser el mayor productor global de etanol de caña de azúcar (Presidencia Brasil, 2010, pp. 11-14).

La Amazonía ocupa cerca del 60 % del territorio brasileño, representa aproximadamente el 30 % de todos los bosques tropicales del mundo y posee el 30 % de las especies conocidas de la fauna y de la flora del planeta, lo que le ha valido al gigante suramericano el reconocimiento como detentor de la tercera parte de la biodiversidad global, con un inmenso potencial ecológico, económico y político de importancia nacional, regional e internacional genético (Presidencia Brasil, 2010, pp. 17-18).

A nivel de recursos hídricos, Brasil ha declarado como humedales de importancia internacional once ecosistemas, con una extensión de 6.568.359 hectáreas (Ramsar, 2012). En materia de aguas subterráneas, su reserva estimada es de ciento doce mill, la mayor parte de ese volumen se encuentra en el Acuífero Guarani, el mayor manantial de agua dulce transfronteriza del mundo —según las informaciones disponibles hasta ahora—, con una área de 1.2 millón de kilómetros cuadrados, de los cuales 840 mil son parte del territorio del gigante suramericano (Presidencia Brasil, 2010, p. 25). Además, la Unesco ha reconocido la región del pantanal brasileño, un área de 25 mil kilómetros cuadrados, como Patrimonio de la Humanidad (Presidencia Brasil, 2010, p. 23).

En este contexto, el Estado del Brasil, que ha venido tomando conciencia de su territorio en términos de sus riquezas naturales y de las ventajas que le ofrece a su modelo económico, se proyecta en el plano internacional como uno de los principales actores de la agenda global, impulsando la protección del medio ambiente, destacándose por su liderazgo en cumbres como la de Río en 1992 y la de Río + 20 en 2012. Como resultado, se han agregado múltiples instrumentos en el régimen internacional ambiental, lo que da cuenta del ideal de su sentido de responsabilidad global sobre el medio ambiente.

Por otra parte, debido a su ubicación tropical y diversidad climática y topográfica, la enorme riqueza de ecosistemas y especies a lo largo de sus 1.141.748 km² de territorio continental y 988.000 km² de territorio marino, Colombia, al igual que Brasil, se posiciona como uno de los países más diversos del mundo (DNP, 2006, p. 344). De hecho, el concepto ideal de potencia ambiental de Colombia viene tomando fuerza gracias al autoreconocimiento como el país con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado del mundo (Presidencia, 2010), en especial por su amplia variedad de

ecosistemas y especies presentes: aves, anfibios, plantas, reptiles y mamíferos (DNP, 2010, p. 429)¹.

En efecto, de los 6.869.344 km² de extensión territorial de la Amazonía —compartidos por Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Venezuela—, se extienden en territorio colombiano cerca de 300.092 km² (Sistema de Información de la Amazonía Colombiana [Siamac], en Rengifo y González, 2006, p. 1). Esto significa no solo un gran número de especies en flora y fauna, sino que al igual que para el gigante suramericano, la floresta amazónica —así como los bosques naturales, que ocupan cerca del 48.71 % del territorio nacional— hace parte de la proyección estratégica del país ante el mundo, en la lucha contra el cambio climático (DNP, 2006, p. 344).

Otros ecosistemas muy importantes para Colombia son los páramos y los humedales², los cuales, debido a las funciones ambientales, culturales y económicas que prestan, en especial aquellas que tienen que ver con el suministro de agua —para el desarrollo de las actividades económicas y para consumo humano—, el abastecimiento de los centros urbanos, la producción agrícola e industrial, y la generación hidroeléctrica (DNP, 2006, p. 345), representan un gran valor estratégico para el país.

Ahora bien, estas capacidades materiales domésticas coadyuvan a la construcción de poder simbólico que, afianzado en el ideal de potencia ambiental, incide en la conducta de los Estados, en especial si pretenden en el sistema internacional ser aceptados o reconocidos como tales. Por ello, el sentido de la responsabilidad global, y en especial, de la responsabilidad por el medio ambiente global, debe reflejarse en la política exterior y en su relacionamiento con los demás Estados (Maull y Duchene, en Flemes, en este volumen). Por lo anterior, las estrategias de política exterior de cada uno de los Estados en materia ambiental, en las que también desempeñan

¹Según el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Santos.

²Los páramos cubren 1 902 783 hectáreas y representan el 1.7 % de la extensión continental del país, y los humedales, excluyendo los sistemas marino-costeros, abarcan un área de 20 252 500 hectáreas, de las cuales 458 525 han sido designadas como de importancia internacional (Ramsar, 2012). Según la Política Nacional de Humedales Interiores, Colombia cuenta con 20 252 500 hectáreas de estos ecosistemas representados en lagos, pantanos y turberas, ciénagas, llanuras y bosques inundados; y ha incluido en la lista de humedales de importancia internacional cinco sitios: el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, la Ciénaga Grande de Santa Marta, la laguna de la Cocha, el Delta del Río San Juan y el Delta del Río Baudó, el complejo de humedales de la Laguna del Otún y el Sistema Lacustre de Chingaza (Pastrana y Pacheco, 2010, pp. 595-596).

un papel importante los constreñimientos internos y las percepciones de las élites que comparten el poder nacional (Pastrana y Vera, 2012, p. 617), son determinantes en la construcción de su rol y su proyección.

Colombia y Brasil frente a los asuntos ambientales globales y regionales

Degradación ambiental y agenda común sobre cambio climático

La dimensión ambiental de la globalización se manifiesta a través de la denominada degradación ambiental, concebida como un proceso histórico y entendida como la transformación de ecosistemas completos o de componentes de esos ecosistemas, cuyas consecuencias tienen repercusiones adversas sobre las condiciones económicas o demográficas de la vida, sobre la salud de los seres humanos, o sobre ambas. En materia de degradación ambiental se destacan los problemas relacionados con la afectación de bienes públicos globales, que por su naturaleza son de uso común. A esta clase pertenecen, por ejemplo, el sistema climático y la atmósfera, recursos esenciales para la vida que abarcan y exceden a todos y cada uno de los Estados y sociedades (Held, 2002, pp. 466-468). También podrían considerarse aquí los sistemas hidrológicos globales, todo el ambiente marino y la biodiversidad, y en general, los espacios y especies más vulnerables (Brotóns, 1997, p. 1134). En este contexto, la acción internacional de los Estados, en construcción de su rol como potencias ambientales, requiere tener en consideración las problemáticas de degradación ambiental global, entre ellos, los asuntos relacionados con el cambio climático.

Brasil, de conformidad con su sentido de responsabilidad por el medio ambiente —propio de las potencias ambientales—, se percibe a sí mismo como uno de los principales actores de la agenda global en temas vinculados al medio ambiente y como miembro activo de los más importantes acuerdos multilaterales ambientales (Presidencia Brasil, 2010, p. 11). Su participación y liderazgo en la Cumbre de Río, en 1992, que aportó al régimen internacional ambiental instrumentos tan importantes como la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y el Convenio de Diversidad Biológica; y la realización de la Cumbre Río + 20 en junio de 2012, son expresiones de su interés y de su proyección en escenarios multilaterales en los que ha mostrado capacidad de influencia.

El compromiso del Estado brasileño sobre el particular lo ha conducido a que, a nivel interno, ponga en marcha diferentes estrategias, como el Plan Nacional sobre el Cambio Climático (2008), que prevé reducir la deforestación en un 70 % para 2017; la Política Nacional para el Cambio Climático de 2009, que establece objetivos voluntarios en materia de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) —una reducción del 36.1 % al 38.9 % en relación con las emisiones proyectadas para el año 2020 (Banco Mundial, 2010, p.1)—; así como los planes sectoriales de reducción de emisiones para las áreas de bosques, energía, agropecuaria y siderurgia (Presidencia Brasil, 2010, p. 29).

Por su parte, según Carvajal y De Francesco (2012), Colombia se ha caracterizado por desempeñar un papel preponderante en los foros ambientales. Su participación se ha destacado gracias a iniciativas multilaterales relacionadas con el fenómeno del cambio climático (pp. 491- 492). Pese a que el país tiene bajas emisiones de GEI, que en 2004 correspondían solo al 0.37 % de las emisiones globales (Ideam, en DNP, 2010, p. 434), su compromiso a nivel internacional es producto de la toma de conciencia frente a la susceptibilidad por el cambio climático que, debido a la ubicación ecuatorial y a la condición orográfica, tendrá una fuerte incidencia en los bienes y servicios ambientales fundamentales para la productividad nacional.

Su posición proactiva frente al desarrollo de la Convención sobre Cambio Climático, y en especial sobre el Protocolo de Kioto (Ordóñez, 2012, p. 526) se concretó recientemente en la Cumbre Río + 20, con la presentación de su propuesta sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Los ODS, que tienen como base los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), se erigen como la estrategia para la definición de metas concretas que les permitan a los Estados avanzar en su lucha contra el calentamiento global en cinco frentes clave: energía, agua, océanos, ciudades limpias y seguridad alimentaria. La construcción de esta iniciativa obedece al ideal colombiano de ser reconocido como potencia ambiental, que en la era Santos se ha visto impulsada gracias a la diversificación de su agenda en política exterior, en la que se incluyó, entre otros temas, biodiversidad y cambio climático³, en el marco de la promoción del desarrollo humano (Pastrana y Vera, 2012, p. 625).

La aprobación de la propuesta colombiana por parte de los 190 países que participaron en la Cumbre puede interpretarse como el resultado del

³Otros de los temas de la agenda son: energía, educación, telecomunicaciones, innovación, ciencia y tecnología, desarrollo agrícola, infraestructura y comercio e inversión (Pastrana y Vera, 2012, p. 625).

liderazgo ejercido por Colombia y su capacidad de persuasión e influencia a nivel internacional sobre los demás Estados, acorde con su proyección como potencia ambiental con responsabilidad ambiental global. Por otra parte, estos hechos le dan visibilidad en la región, lo que desde el realismo neoclásico puede interpretarse como la generación de un proceso de enlace que les permita a los Estados más débiles —en este caso Colombia— involucrar a los Estados más poderosos en asuntos multinivel, a fin de crear relaciones sostenidas en el tiempo, a tal punto que los intereses del Estado objeto de las acciones sean redefinidos (Goh, en Flemes, 2012a, p.2).

En el mismo sentido, Río + 20, con menor impacto del esperado por la comunidad internacional, también le sirvió a Brasil para articular a los ODS su propuesta de economía verde, en el contexto de la lucha contra la pobreza. Así las cosas, esta situación se convierte en una oportunidad para que el líder regional pueda ver en Colombia un aliado, por su interés en proteger la biodiversidad y, por ende, buscar la cooperación y asumir el liderazgo en la región⁴. Para Colombia representa el despliegue de una práctica de *soft balancing* de tipo cooperativo en materia ambiental con la potencia regional (Flemes, en este volumen). Después de todo, no puede desconocerse que Brasil le ha propuesto a Colombia una integración que le apuesta a un nuevo tipo de “poder internacional”, basado en la riqueza compartida de la biodiversidad, por su capacidad incalculable para robustecer industrias como la alimenticia y la farmacéutica, la producción de biocombustibles a nivel mundial, además de la importancia que tiene la Amazonía en el tema del cambio climático (Pastrana, 2011a, p.15).

Finalmente, la proyección de Brasil como líder exige que el gigante suramericano actúe con una mayor decisión y determinación, demostrando no solo la habilidad de dirigir sino de trabajar en pro de acciones concretas por la preservación del planeta, como la misma mandataria de los brasileños lo manifestó (Brasil apoya desarrollo sostenible como la mejor respuesta al cambio climático, 2012). En ese sentido, liderar el cumplimiento de los compromisos de la agenda de desarrollo sustentable que se desprenden de

⁴ Esta exitosa actuación colombiana brinda la oportunidad de aspirar a una participación activa en la creación de un foro político de alto nivel para el desarrollo sostenible al interior de la ONU, que en el futuro sustituirá al Consejo de Desarrollo Sostenible (CDS). Tendrá, entre otras funciones, “ofrecer liderazgo político, orientación y recomendaciones para el desarrollo sostenible”, como lo ha manifestado el Ministro Patriota. Además, deberá acompañar y revisar el progreso de la implementación de los compromisos asumidos en eventos anteriores, como las cumbres de 2002 en Johannesburgo y la de Río de Janeiro de 1992 (DPA, 2012).

la Cumbre Río + 20 —aun cuando haya sido fuertemente criticada por los ambientalistas, que esperaban un documento de mayor alcance y compromiso para los Estados—, resulta importante para Brasil como líder regional y potencia emergente; y la definición de los ODS, en la cual Colombia aspira a asumir liderazgo entre los treinta países que se encargarán de establecer dichos objetivos, al menos en el grupo de Latinoamérica y el Caribe⁵, plantea una agenda común para colombianos y brasileños.

Posibilidades de una agenda ambiental en UNASUR

La protección al medio ambiente no es, en principio, una prioridad en el contexto de la Unasur, aunque por los intereses en la integración energética, sí hace parte de la visión de la organización (Pacheco, 2011, p.112). Así por ejemplo, en el artículo 3 del Tratado Constitutivo se identifican como objetivos específicos de la Organización:

(...) (d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región (...); (g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; (...) (n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios (Tratado de Brasilia, art. 3).

Dichos objetivos pueden entenderse, desde la perspectiva ideacional, como la expresión institucional de la Organización, es decir, el sistema de creencias compartido entre los Estados que motiva su conducta en el escenario internacional, y que constituye sus reglas de juego (Velosa, 2012, p. 48). En

⁵ En aras de avanzar en la definición de los ODS, se acordó en Río + 20 la creación de un grupo compuesto por treinta países que trabajará por regiones durante los próximos tres meses. Uno de los grupos es Latinoamérica y el Caribe, que tendrá seis representantes encargados de establecer los objetivos comunes para la región. Al respecto, según la Directora de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores: “Colombia ya ha hecho vocal y ha articulado su interés de participar en este grupo en el cual consideramos que tenemos un puesto. Este grupo estará asistido y estará integrado con la mejor experiencia, con toda la información y por todos los expertos y la experiencia que hay a nivel mundial” (Cancillería, 2012).

este sentido, en los objetivos de la Unasur se identifica que, conforme a la Constitución Política y las leyes (reglas formales) de los Estados miembros, así como a las normas morales y convenciones establecidas en la sociedad, los países miembros reconocen la importancia de la biodiversidad, los recursos hídricos, la lucha contra el cambio climático, etc., al punto de que proyectan la cooperación de los actores estatales en este sentido.

Ahora bien, dado que la Unasur no cuenta en su estructura organizacional con algún Comité o Consejo en materia ambiental, el Gobierno colombiano —que reconoce la posición geoestratégica del país como parte de la región al ser esta una potencia en agua, una reserva mundial de energías renovables y no renovables, de recursos naturales y biodiversidad— ha venido llamando la atención al respecto, proponiendo que la protección y defensa de la riqueza natural y *la biodiversidad de la región fuera incluida en el Plan de Acción del Consejo de Defensa Suramericano* (Propuesta de Colombia en Unasur para medio ambiente, 2011).

Para Colombia, la protección de la biodiversidad debe ser una cuestión prioritaria en las agendas de seguridad y defensa de los países de la región, debido a que Latinoamérica se ha convertido en uno de los mercados más atractivos del mundo precisamente por su riqueza en recursos naturales y su biodiversidad⁶. Esto implica que el Estado colombiano busca cooperar con los demás y, en ese sentido, no debe desconocerse que Brasil ha tenido un papel protagónico en lo que respecta a la cooperación en materia de seguridad en Suramérica, guiando a la región hacia una comunidad de seguridad (Flemes, 2012a, p.28).

Aun cuando los llamados de Colombia a la Unasur sobre su idea de protección al medio ambiente no han tenido eco en la organización, la vía apropiada para iniciar la construcción de cooperación sobre la base de una agenda ambiental propia parece ser convertir la idea de la relación medio ambiente-seguridad y defensa en un interés y una motivación para los Estados para que sea institucionalizada. Ello orientaría la conducta de los países miembros y tendría incidencia directa en sus estrategias de política exterior (Velosa, 2012, p. 49). Ciertamente, Brasil como líder de la Organización, estaría en condiciones de impulsar dicha cooperación, toda vez que en espacios como el Mercosur ha alcanzado un alto grado de institucionalización de la lucha organizada a nivel multilateral, contra amenazas transnacionales de seguridad (Flemes, en este volumen).

⁶Dicha iniciativa ha sido manifestada por el Ministro Juan Carlos Pinzón (Unasur, 2012).

Por otra parte, la protección del medio ambiente en el contexto suramericano requeriría la construcción de puentes entre los planes y programas ambientales institucionales de las distintas organizaciones regionales. En Suramérica existen otros niveles interinstitucionales (formales e informales), como la Comunidad Andina y la OTCA (Flemes, en Pastrana y Vera, 2012, p. 623), cuyas agendas ambientales pueden aportar a la construcción de la agenda suramericana, y al fortalecimiento de la cooperación entre Colombia y Brasil para tal efecto, más aún en estos momentos en que Brasil ha renovado su interés en la OTCA⁷.

La Agenda Ambiental Andina 2012-2016, aún en construcción, pretende, además de dar continuidad a los proyectos desarrollados en el marco de la agenda anterior (2006-2010), orientar acciones conjuntas para la coordinación de políticas y estrategias comunitarias que contribuyan a mejorar la gestión ambiental y desarrollo sostenible y sustentable, en armonía con la naturaleza. Con ello se lograría profundizar en el proceso de integración y se fortalecerían las capacidades nacionales y subregionales en materia ambiental (CAN, 2012, SG/dt443). Además, ofrece unas bases importantes en materia de biodiversidad, cambio climático y recursos hídricos (Pacheco, 2012, p. 547) y una serie de programas que bien pueden adaptarse al contexto suramericano⁸. Dado que Colombia, consciente de su inferioridad material y política frente a Brasil, aprovecha su mejor posición relativa en la CAN para proyectarse regionalmente (Pastrana y Vera, 2012, p. 634), debe potencializar dichos programas y actividades en pro de articularlos con la agenda amazónica.

⁷ El pasado 23 de julio de 2012 el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Antonio de Aguiar Patriota, visitó por primera vez la Secretaría General de la OTCA, en Brasilia, como muestra de la importancia política que tiene para el Gobierno brasileño al trabajo de cooperación regional que se adelanta desde el relanzamiento de la Organización (OCTA, 2012).

⁸ Algunas de las decisiones que se destacan son: continuidad de la Estrategia Regional de Biodiversidad; implementación, evaluación y consolidación del Programa de Biodiversidad para la Región Amazónica de los países andinos (BioCAN); fomento de la cooperación y sinergias entre los Programas Nacionales de Biocomercio —en el área de aprovechamiento sostenible y sustentable—, en coordinación con las acciones y proyectos de carácter subregional (CAF, OTCA, UNCTAD, entre otros); la implementación del Sistema Andino de Información y Monitoreo de la CAN; la creación de un Plan de Acción Andino sobre cambio climático; el propósito de implementar la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; promoción de acciones conjuntas para el desarrollo, fortalecimiento y sostenibilidad de la gestión integrada de este recurso; y, contribuir a la incorporación de dicha gestión en los procesos de producción y de desarrollo en los países miembros (Pacheco, 2012, pp. 546-547).

La actual Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, aprobada en la X Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, en el marco del relanzamiento de la Organización, contiene dos ejes de acción transversal: conservación y uso sostenible y sustentable de los recursos naturales renovables, y desarrollo sostenible y sustentable (OTCA, 2010, p. 12). Con base en ellos, la Agenda versa sobre: protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asuntos indígenas, gestión del conocimiento e intercambio de informaciones, gestión regional de salud, infraestructura y transporte, navegación comercial, y turismo, además de temas emergentes como desarrollo regional, cambio climático y energía (OTCA, 2010, p. 13).

Así las cosas, los temas de ambas organizaciones resultan no solo compatibles, sino complementarios, por lo cual Brasil, como líder de la OTCA, y Colombia, como líder de la CAN, pueden generar estrategias conjuntas que posibiliten el acercamiento de las agendas andina y amazónica, con miras a potencializarlas en el contexto suramericano, a través de la construcción de la agenda ambiental en la Unasur.

Relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil

El papel de la OTCA en las relaciones bilaterales

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónico⁹, que ha sido criticada por parecer más un instrumento de relación bilateral de Brasil que uno de actuación conjunta en defensa de la selva tropical (Ramírez, 2011, p. 323), ha posibilitado las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil, a partir del desarrollo de diversos proyectos y programas que expresan las necesidades de los Estados miembros conforme a sus ideales de conservación de la Amazonía y de desarrollo sostenible y sustentable.

Proyectos como el Sistema de Vigilancia Ambiental de la Amazonía y el Programa OTCA Biodiversidad, con apoyo del BID; el Programa Regional de la Amazonía, financiado por agencias de fomento de Alemania y Holanda; el Programa de Gestión de Recursos Hídricos, con financiamiento del

⁹ La OTCA es una organización intergubernamental de carácter regional, conformada por los Estados soberanos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, los cuales suscribieron desde 1978 el Tratado de Cooperación Amazónico. Su fundación se da a partir del Protocolo de Enmienda al TCA en 1998, por iniciativa e interés sobre todo del Gobierno brasileño. (Pacheco, 2011).

Fondo Mundial para el Medio Ambiente; y el Programa de Monitoreo de la Cobertura Forestal (Ferreira, 2011, p. 9), hacen parte de ese escenario compartido por los países de la OTCA, en desarrollo de la Agenda Estratégica de Cooperación de la Organización.

No obstante, no existen en las relaciones bilaterales de Colombia y Brasil programas demostrativos locales que sirvan de incentivo al fomento del manejo forestal comunitario y al uso sostenible de la biodiversidad, y que contribuyan al proceso regional de desarrollo sostenible, necesarios para concretar los esfuerzos de cooperación regional en asuntos transfronterizos. En contraste, este tipo de planes sí existen entre Brasil y Perú, con el proyecto binacional Fortalecimiento a la Integración Fronteriza Acre-Ucayali y con el proyecto trinacional entre Colombia, Perú y Ecuador, Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Gestión entre las Áreas Protegidas La Paya (Colombia), Gueppi (Perú) y Cuyabeno (Ecuador), en proceso de implementación. Este último proyecto pretende contribuir con la consolidación del Corredor de Gestión La Paya-Güeppi-Cuyabeno, como modelo de conservación y de desarrollo sostenible regional de áreas protegidas, por medio de la gerencia conjunta y del manejo coordinado entre Colombia, Perú y Ecuador. El proyecto también prevé el desarrollo de procesos de planificación conjunta, que incluyen planes específicos de manejo de recursos y de ordenamiento del uso de las zonas de amortiguación (OTCA, 2012).

Por otra parte, en los planes de trabajo de 2012 de las Coordinaciones de la OTCA —de Transporte, Infraestructura, Comunicación y Turismo, Medio Ambiente, Salud, Asuntos Indígenas, y Ciencia, Tecnología e Innovación— que en la actualidad ya empezaron a ejecutarse, tampoco se prevé un mayor relacionamiento bilateral entre Colombia y Brasil. Solo en el plan de trabajo 2012 de la Coordinación de Medio Ambiente se destaca el proyecto de uso conjunto de aguas subterráneas y superficiales en la frontera compartida por Brasil, Colombia y Perú, que implica la caracterización ambiental, climática y socioeconómica del área, la constitución de un Comité Técnico Binacional para Leticia-Tabatinga, y el desarrollo de un modelo de agua subterránea a nivel de subcuenca (OTCA, 2012).

Finalmente, un proyecto que involucra a la OTCA, es el denominado Clave Electrónica para la Identificación de Maderas, propuesta desarrollada de manera conjunta por Colombia y Brasil, a fin de ser implementada a nivel regional por los países miembros de la Organización. Esta propuesta fue presentada en abril de 2012 en el marco de la 62^a Reunión Regional Preparatoria

del Comité Permanente de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)¹⁰.

Mecanismos bilaterales de cooperación en problemas ambientales transfronterizos

La frontera trinacional compartida por Colombia, Brasil y Perú, marcada físicamente por el río Amazonas, hace parte de una zona estratégica por la biodiversidad, el turismo, la conexión entre dos océanos, la presencia de recursos y minerales y de comunidades indígenas (Orjuela y Anacona, 2010, p. 36). En virtud de su potencial se han presentado en la historia reciente problemáticas ambientales en los ecosistemas compartidos, algunos relacionados con cuestiones de seguridad, que han requerido diversas estrategias dentro de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil.

El tráfico ilícito de piedras preciosas, la biopiratería de especies silvestres protegidas por estar en vías de extinción, así como el contrabando de madera fina¹¹, entre otros, son problemáticas ambientales ocasionadas por la delincuencia común o por redes criminales (Ramírez, 2007, p. 151). A esto se suman que los recursos naturales se ven afectados por la expansión de la producción y el tráfico de cocaína, que ha ampliado el uso de ríos y selvas de Colombia y Brasil —así como de Perú y Ecuador—, para exportar la droga refinada; y por otra parte, las consecuencias ambientales y sociales derivadas en su momento de la ejecución de programas de fumigación en frontera (Ramírez, 2007, p. 153).

Aun cuando históricamente ha habido entre Colombia y Brasil una larga tradición de acuerdos, convenios y otros instrumentos bilaterales

¹⁰ En coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente de Colombia y en cumplimiento del Mandato recibido de los países miembros de la OTCA, la Secretaría Permanente de la OTCA (SP/OTCA) con la participación de la secretaría CITES, se organizó en Bogotá, los días 24 y 26 de abril de 2012, la Reunión Regional Preparatoria para el 62º Comité Permanente de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

¹¹ El contrabando de madera fina se vale de la no coincidencia en las normas sobre veda, tala, extracción, transporte y comercialización del producto. Del lado colombiano las normas prohíben la comercialización y el transporte de ese tipo de madera, del lado brasileño existe un área productora que, por su cercanía a la línea límitrofe, dificulta las actividades de control, facilita la adulteración de autorizaciones y multiplica la dificultad de vigilancia por parte de las autoridades sobre los ríos compartidos o fronterizos. (Consejo Regional de Planificación Económica y Social; Borrero; Sierra, A. 2003, p. 1-6; Sierra, A., en Ramírez, 2007, p. 151).

sobre diferentes áreas, relacionadas con el medio ambiente —como navegación fluvial, conservación de flora y fauna, sanidad animal en áreas de frontera—, los desafíos actuales en materia de conflictos transfronterizos han generado acciones para garantizar la seguridad en la vasta frontera. Asimismo, resultan importantes las actividades que se vienen realizando a partir de la reactivación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil, en su XIII versión, que profundizan en la sostenibilidad, vigilancia e integración de la Amazonía, además de planear el apoyo transversal a las comunidades endógenas y la cooperación técnica y científica para el uso y conservación de los recursos disponibles (Pastrana, 2011a, p.16).

Durante el periodo 2009–2010, el Grupo de Trabajo de Medio Ambiente de dicha Comisión trabajó en temas como la extracción de recursos mineros y pesqueros, el control y vigilancia de la explotación maderera, el Plan Frontera Verde Colombia-Brasil (áreas protegidas, corredores ecológicos, extracción mineral), monitoreo de recursos hídricos, manejo de residuos sólidos (Leticia-Tabatinga), restauración de la quebrada San Antonio, lucha contra la minería ilegal del oro y del coltán, y contra la deforestación, entre otros (Pacheco, 2012, p. 555).

Por otra parte, la interacción entre la fuerza pública brasileña y colombiana ha permitido el desarrollo de operaciones para combatir los delitos ambientales y transfronterizos en la región amazónica, como la Operación Ágata, que en 2011 concluyó con la clausura de campos de minería ilegales (Centro de Comunicación Social del Ejército Brasileño, 2011). Colombia y Brasil también le apuntan a la creación de un centro integrado de información para la Amazonía, que resulta importante para la protección de los recursos naturales y su biodiversidad¹².

Estrategias de crecimiento económico vs. protección del medio ambiente en Colombia y Brasil

Colombia y las Locomotoras de la Prosperidad

La proyección de un Estado en el escenario internacional como potencia ambiental demanda coherencia entre el sistema de valores y creencias que orientan su conducta internacional y las políticas domésticas. La protección

¹² Reunión de Ministros de Defensa de Colombia y Brasil, el 17 de Enero de 2012 (Brasil y Colombia fortalecen relaciones de seguridad, 2012)

del medio ambiente en países de economías extractivas como Colombia, está ligada a los modelos de desarrollo económico definidos por los tomadores de decisión.

Según lo percibe el Gobierno Santos, la minimización del deterioro ambiental en Colombia se logra al solucionar los problemas de pobreza, equidad y seguridad en el país, en lo cual contribuye el mejoramiento de la eficiencia en los sectores de producción a partir de los cambios tecnológicos generados por el crecimiento económico. Así, el futuro ambiental de Colombia depende, en buena medida, del desempeño general de la economía y del fortalecimiento de la democracia (DNP, 2010, p. 427).

Estas ideas orientan el desarrollo económico de Colombia, el cual se concreta en la puesta en marcha de las denominadas Locomotoras de la Prosperidad: agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación. Estas conforman la estrategia para el crecimiento económico sostenible y la competitividad del país.

La apuesta de Colombia, a partir de sus fortalezas relacionadas con sus recursos naturales, consiste principalmente en incrementar la generación y la transmisión de electricidad (588 %), las reservas permanentes de hidrocarburos (335 %), la producción de petróleo y gas (79 %), la construcción de políductos y oleoductos (78 %), la producción de carbón (70 %) y de oro (51 %) (DNP, 2010, p. 427). Todo ello en consonancia con la imagen internacional construida en los últimos años, que lo ha posicionado como el primer productor de esmeraldas del mundo, el primer productor de níquel de Suramérica, el décimo productor de oro a nivel mundial y el cuarto exportador de carbón térmico del mundo. Además, cuenta con enormes reservas de platino y molibdeno, y es el tercer proveedor latinoamericano de crudo de los Estados Unidos (Villamil, 2007, p. 64).

En la actualidad, gracias a la campaña de fomento de la minería sostenible a gran escala que ha emprendido el país y la atracción de la inversión extranjera, se calcula que en al menos el 27 % del territorio nacional hay actividades de explotación o exploración minera, incluyendo 36 000 hectáreas de parques nacionales, 14 700 de zonas de reserva forestal, 106 000 hectáreas de páramos y 9 000 hectáreas de humedales (El Tiempo, 2012). La explotación ha generado agotamiento de los recursos naturales y pone en riesgo ecosistemas estratégicos como nacimientos y fuentes de agua, pára-

mos y bosques, coberturas vegetales y reservas forestales (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, en Ordóñez, 2012, p. 532)¹³.

Ahora bien, el hecho de que el Gobierno haya declarado 17.6 millones de hectáreas como áreas estratégicas mineras que van del Vichada al Amazonas, y que incluyen una parte del Chocó, para garantizar la minería sostenible, anunciada por el Presidente Santos en Río + 20, no ha sido bien visto con al interior del país. Ciertamente, si lo que se pretendía era mostrar ante la comunidad internacional la imagen de una Colombia responsable con la protección de sus recursos naturales no renovables, a nivel nacional se considera que esta declaración entraña mayores riesgos que beneficios para el país, al abrir espacios a la minería voraz —aunque “controlada”— en zonas de gran biodiversidad.

Ante esta situación desencadenada por la *locomotora minera* y los inminentes riesgos por la explotación de recursos en el país, y en consonancia con la estrategia colombiana de proyectarse como potencia ambiental en razón de su biodiversidad, recientemente, el 26 de julio de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) expidió la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE).

Dicha Política tiene como objetivo promover la gestión integral para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, de manera que se mantenga y mejoren los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional y local. La idea es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana. Los ejes temáticos de la Política son: la conservación y el cuidado de la naturaleza, la gobernanza y creación de valor público; el desarrollo económico, de la competitividad y calidad de vida; la gestión del conocimiento, tecnología e información; la gestión de riesgo y suministro de servicios ecosistémicos, y la corresponsabilidad y compromisos globales (MADS, 2012).

Al parecer, el actual Gobierno comprende que el mayor desafío que Colombia tiene por delante es la protección de su biodiversidad, en palabras del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

¹³Según Ordoñez, los principales proyectos mineros en el país y sus responsables son: Gramalote (Antioquia), B2Gold y Anglo Gold Ashanti Ltd; Cañaveral (Guajira), MPX Colombia S. A.; La Co-losa (Tolima), Anglo Gold Ashanti; La Bodega (Santander), Ventana Gold Corporation; Marmato (Caldas), Medoro Resources; El Descanso Sur (Simaloa, Cesar), Drummond Ltd.; Cerrejón zona sur (Guajira), Cerrejón Ltda.; y San Jorge (Córdoba), Cerromatoso S. A. (Ordóñez, 2012, p. 531).

La conservación de la biodiversidad es un proceso que debe involucrar a todos los sectores productivos, extractivos y consumidores del país, de ahí que desde la perspectiva sectorial ambiental, el principal reto y objeto de esta política pública es optimizar la gestión de manera que se reduzca la presión sobre la biodiversidad nacional en sus diferentes niveles". (Minambiente, 2012)

Sin embargo, sigue pendiente el debate, a nivel nacional, sobre el modelo de desarrollo económico, los límites de la capacidad de recepción de inversión extranjera, la revisión rigurosa de la dispersa legislación ambiental, los problemas de eficiencia de las autoridades ambientales nacionales, entre otros asuntos que requieren la participación de todos los actores: estatales, no estatales, comunidades indígenas, minorías étnicas, organizaciones no gubernamentales, academia, empresa privada, entre otros.

Brasil: ¿hacia una economía verde?

Las potencialidades ambientales de Brasil hacen que el gigante suramericano tome la economía verde como una alternativa de desarrollo y como plataforma para la erradicación de la pobreza y las desigualdades sociales, toda vez que en este modelo, el capital natural se convierte en un activo que genera dividendos y produce un diferencial competitivo (Conservación Internacional, 2011, p. 7). Este modelo de economía¹⁴ le exige a Brasil, entre otras cosas, la conservación y ampliación del capital natural, a partir de formas eficientes de explotación agropecuaria; una nueva economía de la floresta, incluso con el uso inteligente de la biodiversidad; y, un mayor estímulo a la generación y utilización de energías renovables, necesariamente articuladas con la intensificación de los esfuerzos de eficiencia energética (Frischtak, 2011, pp. 111-112).

La transición de Brasil hacia una economía verde implica responder a las tensiones entre protección al medio ambiente y desarrollo económico, en la que están de por medio todas sus potencialidades ambientales en materia

¹⁴ El concepto de economía verde sugiere que la dinamización de la economía debe darse por medio de la expansión de sectores con bajo impacto ambiental, mediante la promoción de acciones tales como las tecnologías limpias, las energías renovables, los transportes verdes, la gestión de residuos, las construcciones verdes, la agricultura sostenible, el manejo forestal y el pago por servicios ambientales, con el fin de reducir la presión sobre el medio ambiente y contribuir a una mayor equidad social (Freickmann, 2011, p. 90).

de biodiversidad, la protección de la Amazonía, sus riquezas en recursos naturales, la conservación de comunidades indígenas, los partidos políticos, las presiones de las élites económicas y el activismo de la sociedad civil, entre otros.

Brasil es ahora la sexta economía del planeta, el mayor exportador de carne y el segundo exportador de granos, y según Kumi Naidoo, Director Ejecutivo de Greenpeace Internacional, su crecimiento coincide con años consecutivos de declive de la deforestación de la Amazonía (Greenpeace, 2012). La apuesta del Brasil de generar al menos un tercio de la producción agrícola mundial para 2020, aunado a presiones del sector ganadero y agrícola, y de las madereras del país, además de grandes proyectos de infraestructura, amenazan con flexibilizar la legislación que ha ayudado a proteger los bosques durante años (Pacheco, 2012, p. 557).

Precisamente, la Nueva Ley Forestal impulsada por la bancada de los ruralistas —poderoso bloque político que defiende los intereses de la agro-industria— y aprobada en el Congreso arriesga la continuidad de la estrategia de protección de la selva y de reforestación que había sido creada en el Gobierno anterior y que tuvo como resultado, en un término de seis años, la disminución de la tasa de deforestación en un 70 %. La nueva ley ha sido considerada como un retroceso sin precedentes, porque reduciría las zonas protegidas, fomentaría la deforestación, se legalizarían entre 35 y 40 millones de hectáreas (el tamaño de Alemania) que hoy están destinadas al cultivo y a la ganadería, se sacrificarían humedales, y quedarían impunes los actores que han destruido la selva hasta 2008 (véase por ejemplo: Morales, L., 2012; Conciencia Eco, 2011).

Ante esta situación, comunidades indígenas brasileñas, representantes de la sociedad civil y hasta las ONG internacionales como Greenpeace y la WWF, han manifestado su desacuerdo con la nueva ley, y han promovido campañas desde las redes sociales en defensa de la Amazonía. Recientemente, Greenpeace ha iniciado una campaña en la que presenta una propuesta de ley de deforestación cero, en respuesta a la Nueva Ley Forestal (Pacheco, 2012, p. 557).

Por otra parte, el tema de infraestructura y la construcción de represas en la Amazonía también es fuertemente criticado, no solo por el potencial daño ambiental, sino porque amenaza con la destrucción del hábitat de comunidades indígenas, lo que conllevaría a su desplazamiento. Entre otros proyectos se destaca la construcción de la represa de Belo Monte, la tercera más grande del mundo, que inundará 516 km de selva y desplazará a 50 000

habitantes de la región. Esto generó el descontento de la sociedad brasileña, protestas por parte de tribus indígenas y la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que el 1 de abril de 2011 le ordenó al Gobierno, como medida cautelar, suspender el proceso de licencia e impedir la realización de cualquier obra de ejecución hasta tanto no se observe el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas especificadas por este tribunal internacional (CIDH, 2011).

No obstante, al parecer, Belo Monte sigue adelante sin acatar la decisión de la CIDH, sin evaluar de manera integral los impactos sociales y ambientales, sin un acuerdo claro de compensación para las personas que serían desplazadas y sin reconocer la necesidad de retribuir a las personas que se verán perjudicadas pero no forzadas a desplazarse, lo que ha sido catalogado por algunos actores de la sociedad civil como la mayor incoherencia con la imagen que Brasil quiere proyectar en el mundo como líder regional (AIDA, 2010).

Conclusiones

La definición de un país como potencia ambiental exige tener en consideración sus capacidades en términos de recursos naturales, su proyección como líder en el escenario internacional, la coherencia de su conducta conforme a su sistema de valores y creencias, y su política doméstica, entre otros factores. Aunque es claro que Colombia y Brasil no son potencias en pie de igualdad, Colombia, con la estrategia en política exterior del Gobierno de Santos, incorpora las temáticas de cambio climático y biodiversidad como ejes centrales de la reconstrucción de la imagen del país en el contexto global y regional. En esa lógica, se ha venido fortaleciendo, desde el discurso, la idea de que Colombia es un país megadiverso, al igual que Brasil.

La diversificación de la política exterior colombiana ha posibilitado una participación proactiva en escenarios multilaterales, como la Cumbre Río +20, en el cual mostró su liderazgo al proponer la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y lograr que fuera acogida por los demás países; esto puede entenderse como un liderazgo cooperativo con Brasil, la potencia regional.

Pese a que la sostenibilidad ambiental es uno de los fines que consagra el Tratado de Brasilia para la Unasur, hasta el momento no existe una agenda ambiental para Suramérica, por lo que la convergencia entre las agendas de la Comunidad Andina de Naciones y de la Organización del Tratado de

Cooperación Amazónico constituye un paso importante para avanzar en la construcción de una agenda ambiental regional.

La estrategia de desarrollo económico en Colombia, basada en las locomotoras de la prosperidad, en especial la minera, viene ocasionando serios problemas ambientales que deterioran la proyección del país en el escenario internacional, por lo que se requiere encontrar un equilibrio entre el desarrollo minero del país y la sostenibilidad ambiental.

Recomendaciones

Se recomienda ejercer mayor liderazgo en los espacios de integración y cooperación regional. Ya que Colombia es fuerte como líder de la Comunidad Andina de Naciones, debe velar y procurar que se avance en el cumplimiento de las actividades y estrategias de la Agenda Ambiental Andina.

Es importante crear un diálogo entre países andinos y amazónicos – CAN y OTCA- y Colombia puede jugar un papel importante a nivel regional si logra generar los puentes entre las estrategias de protección ambiental entre ambas organizaciones, ya que ciertamente Brasil como líder regional no ha potencializado la OTCA para lograr su consolidación, aún después de su relanzamiento en 2009.

Como muestra de sus aspiraciones como potencia secundaria, Colombia está en condiciones de liderar y presentar ante la UNASUR una iniciativa formal para asumir una estrategia que dé cumplimiento a los fines que consagra el Tratado de Brasilia en esta materia. Esta propuesta puede estar cimentada en buscar soluciones a problemáticas de seguridad y defensa. Tal situación coadyuvaría a que Colombia obtuviera el reconocimiento de los demás Estados de la región y serviría para fortalecer la cooperación internacional.

Las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil pueden fortalecerse para la protección del medio ambiente. Ciertamente, Colombia ha venido mostrándose como un socio interesado en temas relacionados con el medio ambiente, como un aliado con el que se puede contar para la implementación de actividades y medidas de conservación ambiental. En este ámbito, el punto de convergencia más importante es la necesidad de armonizar las políticas de protección de la Amazonía.

Es necesario que el Gobierno colombiano ejecute actividades de control y adopte medidas urgentes para equilibrar el desarrollo de la explotación minera legal e ilegal en el país, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y la conservación de territorios indígenas.

Referencias

- AIDA. (2010). Represa hidroeléctrica Belo Monte. Recuperado de <http://www.aida-americas.org/es/node/1543>.
- Banco Mundial (2010) *Estudio de caso sobre desarrollo con bajas emisiones de carbono en Brasil*. Programa de asistencia para la gestión del sector energía. Disponible en: http://www.esmap.org/esmap/sites/esmap.org/files/2011000172SPAspa001_LowRes.pdf
- Brasil apoya desarrollo sostenible como la mejor respuesta al cambio climático. (2012, junio 20). Telesur. Recuperado de <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/20/brasil-reitera-en-rio-20-que-el-desarrollo-sostenible-es-la-mejor-respuesta-al-cambio-climatico-3473.html>.
- Brasil y Colombia fortalecen relaciones de seguridad. (2012, enero 17). Caracol Radio. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/brasil-y-colombia-fortalecen-relaciones-de-seguridad/20120117/nota/1607880.aspx>.
- Brotóns, Antonio. (1997). *Derecho Internacional*. Editorial Mc Graw Hill. Primera edición en español. Madrid
- Carvajal, Leonardo; de Francesco, Hans (2012). Medio ambiente, recursos hídricos y calentamiento global: significados y alcances en la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed) *Colombia, ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, pp. 469-518
- Centro de Comunicación Social del Ejército Brasileño. (2011, agosto 15). La Operación Ágata reúne a Brasil y Colombia. Recuperado de http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2011/08/15/feature-ex-2452.
- CITES (2012). Informes de los representantes regionales América Central, del Sur y el Caribe. Reunión Regional Preparatoria para el 62º Comité Permanente de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) CS62 Doc. 55.3. Recuperado de <http://www.cites.org/common/com/SC/62/S62-55-03.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). Decisión MC 382-10. Recuperado de: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>
- Comunidad Andina de Naciones, Secretaría General (2012). Documento de Trabajo SG/dt 443/Rev. 2, del 21 de Febrero de 2012. *Agenda Ambiental Andina 2012-2016*. Recuperado de: http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=01

- Conciencia Eco. (2011, diciembre 8). El Amazonas en peligro de muerte. Recuperado de <http://www.concienciaeco.com/2011/12/08/el-amazonas-en-peligro-de-muerte/>.
- DNP (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, Capítulo V: Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=WsgQTUkodjQ%3d&tabid=65>
- DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, Capítulo VI: Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=_8KOB4G8yNA%3d&tabid=1238
- DPA. (2012, junio 19). Aprueban por consenso documento final de Río + 20. El País. Recuperado de http://elpais.cr/frontend/noticia_detalle/5/68828. Fernández, M. (2012, febrero 14). El nuevo código forestal brasileño amenaza los humedales. Recuperado de <http://www.canalazul24.com/?p=10848>.
- El Tiempo (2012, julio 9). Asamblea de obispos analiza el impacto ambiental y social de esa industria en el país. (2012, julio 9). Recuperado de http://www.eltiempo.com/vida-de-hoy/educacion/iglesia-denuncia-desplazamiento-y-problemas-sociales-por-mineria_12013921-4.
- Ferreira, Antonio. (2011). *Amazonia e desenvolvimento sustentável: a importância da cooperacão entre os países amazónicos*. Seminario: Desafíos y Oportunidades de la Cooperación Amazónica. Recuperado de: http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=125%3Aseminario-qdesafios-e-oportunidades-da-cooperacao-amazonica&catid=48%3Aeventos&Itemid=78
- Flemes, Daniel (2012a). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed), *¿Colombia una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, pp. 19-38
- Flemes, Daniel (2012b). Actores estatales y opciones estratégicas: Brasil y Colombia en el orden multipolar (en este volumen).
- Freickmann, Carlos (2011). Potencial de crecimiento de la economía verde en Brasil, en *Política ambiental. Economía verde: desafíos y oportunidades*. No. 8. Conservación Internacional, Belo Horizonte, pp. 90-99. Recuperado de: http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politica_ambiental_08_espanhol.pdf
- Frischtak, Claudio (2011). Brasil y la economía verde: fundamentos y estrategias de transición, en *Política ambiental. Economía verde: desafíos y oportunidades*. No. 8. Conservación Internacional, Belo Horizonte, pp. 100-112. Recuperado de: http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/politica_ambiental_08_espanhol.pdf

- Greenpeace. (2012). Greenpeace exige deforestación cero en Brasil para salvar el Amazonas. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/colombia/es/Noticias/Greenpeace-exige-Deforestacion-Cero-en-Brasil-para-salvar-el-Amazonas/>.
- Held, David. (2002). *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. Oxford University Press, México
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/250712_politica_nacional_biodiversidad.pdf
- Morales, L. (2012). La tenaza del Amazonas. Recuperado de <http://www.intercam-bioclimatico.com/2012/03/14/la-tenaza-del-amazonas/>
- Ordóñez, Sara (2012). Colombia frente a la problemática de la degradación global ambiental. En S. Jost (Ed), *¿Colombia una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, pp. 519-541
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (2010). *Nueva Estrategia de Cooperación Amazónica*. Recuperado de: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_esp.pdf
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (2012). Proyectos y programas de la OTCA. Disponible en: <http://www.otca.info/portal/projetos-programas.php?p=agd>
- Orjuela, Wilson; Anacona, Omar (2010). Gestión ambiental y fronteras: Análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas. En: *Nova et Vetera*, Vol 16 No. 63, pp. 33-48
- OTCA, Secretaría General (2012). Coordinación de Medio Ambiente, *Plan de Trabajo 2012*. Disponible en: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/coordenacoes/pdf/Medio.pdf
- Pacheco, Yilly (2011). Complementariedad y divergencias entre la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico y la Unasur: Avances en la integración ambiental suramericana, en *Memorias de Investigación Gicpoderi 2011*, Universidad Santiago de Cali, Cali, pp. 97-122
- Pacheco, Yilly (2012). Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental. En S. Jost (Ed), *Colombia una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, pp. 543 - 562
- Pastrana, Eduardo; Pacheco, Yilly (2010). La Convención Ramsar a lo largo del eje local – global. *Papel Político*, 15 (2). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 573-616

- Pastrana, Eduardo (2011a). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. Working Paper No. 14. Plataforma Democrática. Recuperado de: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf
- Pastrana, Eduardo. (2011). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp.75-116). Buenos Aires: Catálogos
- Pastrana, Eduardo; Vera, Diego (2012). *Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global*. En S. Jost (Ed), *¿Colombia una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, pp. 613-642
- Presidencia (2010). Intervención del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su 65 Periodo de Sesiones Ordinarias. 24 de Septiembre de 2010. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100924_07.aspx
- Presidencia Brasil (2010). Brasil por dentro: Medio Ambiente. Secretaría de Comunicación Social de Presidencia de la Republica del Brasil. Recuperado de: <http://www.brasil.gov.br/cop-espanol/materiaisparadownload/medio-ambiente-septiembre-2010-espanol>
- Propuesta de Colombia en Unasur para medio ambiente. (2011, mayo 13). El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/ambiente/propuesta-de-colombia-en-unasur-para-medio-ambiente-24070>
- Ramírez, Socorro. (2007). Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación, en: Hofmeister, Rojas y Solís (Eds.) *La percepción de Brasil en el contexto internacional: desafíos y perspectivas*, pp. 131-170. Recuperado de: http://www.flacso.org/uploads/media/La_Percepcion_de_Brasil_en_el_Contexto_Internacional-Tomo-I.pdf
- Ramírez, Socorro (2011). *Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración*. Universidad de los Andes. Bogotá, pp. 295-334.
- Ramsar (2012). Lista oficial de humedales de importancia internacional. Recuperado de: http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-list-ramsar-list-of/main/ramsar/1-31-218^7791_4000_2__
- Rengifo, Diana; González, Santiago (2006). *La Amazonía colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo*. FESCOL Policy Paper 23. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50481.pdf>
- SIAMAC, Sistema de Información de la Amazonía Colombiana. <http://www.imani.unal.edu.co/siamac.htm>

- Unasur. (2012, mayo 4). Ministro Pinzón pidió a UNASUR especial protección del medio ambiente. Recuperado de http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=640%3Aministro-pinzon-pidio-a-unasur-especial-proteccion-del-medio-ambiente&catid=67%3Aboletines-de-prensa&Itemid=345
- Velosa, Eduardo (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed), *Colombia una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, pp. 39 - 54
- Villamil, Javier (2007). Aproximación a los recursos minero-energéticos nacionales y el capital extranjero en Colombia. En: *Gestión y ambiente*. Vol 10 No. 3, Universidad de Antioquia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=169419821005>

Cultura, ciencia y tecnología: nuevos temas en las relaciones bilaterales

.....
*Diana Marcela Bustamante Arango**

Introducción

Una historia común parece unir los caminos de Brasil y de Colombia, por razones de vecindad y quizá por uno de los temas presentes a lo largo del trasegar republicano, principalmente asociado al territorio y a las relaciones comerciales. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX ambos caminos se separaron drásticamente, pues Brasil y Colombia, con sus particularidades, diseñaron diferentes políticas en los campos cultural, científico y tecnológico.

Este capítulo explora estos temas que, en la estructura de la sociedad internacional, son hoy determinantes para la comprensión del tablero mundial y las posibles proyecciones de los bloques regionales, en términos de capacidades y de políticas de *soft power* que desplazaron, en cierta medida, al *hard power*, en la búsqueda de la obtención de resultados para los países. La estructura del capítulo se presenta en dos partes, la primera trata sobre el campo cultural y la conexión de ambos Estados en este ámbito; y en la segunda parte se revisan las políticas en ciencia, tecnologías e innovación (CTI) y sus implicaciones para la región.

*Abogada. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Investigadora del Grupo de Investigación en Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política (GIPCODEP) de la Universidad de San Buenaventura de Cali. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma Universidad. Correo electrónico: yilly.pacheco@gmail.com.

La Cultura, una estrategia para la integración suramericana

Margarita Durán, Directora del Instituto Cultural Brasil-Colombia (IBRA-CO), afirma que si los inicios del siglo XX caracterizaron a la diplomacia brasileña por el interés en garantizar la integridad territorial, el desarrollo del *hard power* —tipo de política que ha caracterizado el empleo de la fuerza para obtener resultados (Nye, 2004)—; el final del siglo muestra un redireccionamiento de sus esfuerzos por extender sus fronteras políticas, culturales y económicas en Suramérica. Así, para Brasil, los idiomas y la cultura son instrumentos de largo plazo para la integración, el entendimiento mutuo y el acercamiento entre los pueblos (Duran, 2010), porque para el país, la cultura representa un eslabón importante del proceso de integración regional, es una de las estrategias para coadyuvar en su consecución, mediante el fomento de programas culturales, lingüísticos y educativos, que contribuyan a la construcción de una identidad regional y de la promoción y difusión de los idiomas oficiales (Candeas, 2010, p. 717).

En palabras de Nye (2004), estaríamos frente a una estrategia de *soft power*, como instrumento de la política exterior, que tiene por objetivo persuadir a otros actores del sistema para que se sumen a los intereses de un Estado en particular y así obtener resultados satisfactorios sin emplear la fuerza o la coacción; el *soft power* “is also the ability to attract, and attraction often leads to acquiescence” (p. 20).

Por su parte, el Estado colombiano ha formulado una política de gestión internacional para fortalecer el Ministerio de Cultura, a partir de la formación del talento humano (creadores, artistas, gestores de cultura y responsables de políticas culturales), circulación de contenidos en escenarios internacionales¹, emprendimiento cultural e industrias culturales, movilidad de artistas y dotación en instrumentos musicales, colecciones bibliográficas para mejorar el aprendizaje y la práctica de expresiones artísticas y culturales del país (Ministerio de Cultura, 2010).

En los acercamientos binacionales realizados en las reuniones técnicas fronterizas se ha manifestado el interés de ambos Estados por dar cumplimiento a las obligaciones estipuladas antaño, desde el Acuerdo de Intercambio Cultural entre Colombia y Brasil². Este acuerdo busca la preservación y

¹ Definir lo que se muestra del país en las ferias internacionales.

² Suscrito en Bogotá el 20 de abril de 1963.

salvaguardia de los bienes culturales, en una clara política de protección de las particularidades multiculturales en zona de frontera. En la actualidad, se cuenta con un plan de acción para el logro de las metas propuestas (2009), entre sus objetivos se destaca la preocupación por la población indígena de Leticia, Colombia, y de Tabatinga, Brasil, y la necesidad de preservar su identidad como pueblos ancestrales. A largo plazo, una de las metas es la construcción de la Ruta Sagrada del Noroeste Amazónico Brasil-Colombia (MRE, 2019)³.

Otros instrumentos que rigen la agenda binacional son el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación entre las Académicas Diplomáticas de ambos países (2005); el Memorando de Entendimiento sobre la Enseñanza del Portugués y el Español en la región fronteriza (2005); el Protocolo de Intenciones para la Cooperación, el Intercambio, la Promoción y la Divulgación de la Cultura Afrodescendiente (2007); el Convenio de cooperación entre la Cinemateca brasileña y la Fundación Patrimonio filmico Colombiano (2007); en 2011 se celebró en Itamaraty la V Comisión Mixta de Cultura, Educación y Deporte entre Colombia y Brasil, cuyo mayor éxito fue el Programa de Cooperación para los años 2011-2014 (MRE, 2011). Como resultado de estos acuerdos, Colombia ha enviado en marzo de 2012, 56 estudiantes de pregrado a la Universidad Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) (Embajada de Brasil en Colombia, 2012).

En la 25^a Feria Internacional del Libro de Bogotá, Brasil fue el país invitado, lo cual responde al interés de fomentar programas de residencias artísticas, la participación de autores de ambas naciones en ferias, festivales literarios (traducción de obras en cada país para fomentar la divulgación cultural) y espacios académicos; y promover los intercambios entre artistas, creadores y gestores culturales. De manera concreta se discutieron las acciones que permitirán la implementación del Plan de Acción para la Cooperación Cultural 2011-2014, en temas como las artes, el libro y la lectura, el patrimonio cultural, los museos, las industrias creativas y el fortalecimiento del tejido social a través de la diversidad cultural y étnica (Feria del Libro, 2012).

³ En el marco de la XI reunión de la comisión de vecindad e integración colombo-brasileña (2008) Reunión Técnica Binacional – Agenda Conjunta para la Cartografía Cultural del Noreste Amazónico (2009) (Embajada de Colombia en Brasil, 2012)

Brasil parece apostarle de manera clara a un proceso de integración Suramericano, para lo cual emplea recursos de *soft power*, como la cultura⁴, catalogada por Nye como uno de los recursos además de otros dos:

The power of a country rests primarily on three resources: its culture (in places where it is attractive to others), its political values (when it lives up to them at home and abroad), and its foreign policies (when there are seen as legitimate and having moral authority). (2004, p. 25).

En un nivel instrumentalista, la política colombiana proyecta la cultura como mecanismo para mejorar la imagen del país ante el mundo. Son dos apuestas diferentes, pero no opuestas y que podrían, en un futuro, ser objetivos de una misma política que mire hacia el sur.

Brasil y Colombia: redefinición de la estructura interna para la inclusión de actividades de CTI

La estrategia del Brasil

La sociedad postindustrial ve en el desarrollo tecnológico el soporte por excelencia de la sociedad del conocimiento (Bell, 2001), debido a que los Estados necesitan emplear la información producto de la investigación para el fortalecimiento industrial; las investigaciones pertinentes y la transferencia de sus resultados constituyen eslabones de una política en comunicación y tecnología.

La base de investigación brasileña, hasta la Segunda Guerra Mundial, era bastante incipiente, al igual que la industria concentrada en los sectores tradicionales, no se percibía una política que tuviera en cuenta la investigación o el desarrollo. Posteriormente, las décadas de 1960 y 1980 presenciaron la creación de las principales agencias de comunicación y tecnología, pero fue solo a partir de 1994 cuando se dio inicio a un copioso desarrollo legislativo (más de trece leyes y decretos) que respaldan, como marco jurídico, la formulación de la política en materia de TIC.

La estrategia de Brasil ha consistido, en primer lugar, en la comprensión de la fórmula I + D (investigación y desarrollo), materializada a través de varias clases de transferencia nacional de tecnología de tipo vertical y

⁴“Culture is the set of values and practices that create meaning for a society” (Nye, p. 25).

horizontal. La primera alude a la transferencia de conocimientos de un ente estatal hacia un organismo de otro sector (Universidad-Empresa) y la segunda atiende al proceso de modernización del Estado y se refiere a cooperación en el ámbito de la investigación entre entes gubernamentales, que comparten sus resultados (García en Bustamante, 2009, p.23), como se verá continuación.

El núcleo del sistema de CTI, en Brasil, es el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) —creado en 1985—, cuya función principal es la elaboración de la política nacional en CTI. Desde el Ministerio se coordinan y supervisan las actividades de CTI y se elaboran las políticas nacionales de bioseguridad, espacio y energía nuclear, temas claves para los intereses nacionales del país. Una de las instancias que apoyan al MCT en el planeamiento de políticas, encargada de asesorar al Gobierno en la materia, es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CCT) —que funciona como una secretaría adjunta al Ministerio—. El CCT es responsable de la formulación e implementación de la política nacional en CTI (Spin-Unesco, 2010).

El CCT está integrado por “13 representantes del gobierno federal, 8 representantes del sector productivo y 6 representantes del sector de CTI, representado por universidades y centros de investigación” (Apin-Unesco: 2010, p.116). Esta sinergia permite formular de manera democrática una política de CTI incluyente y atiende a las demandas de los principales actores, con respecto a la generación de nuevo conocimiento. “Las dinámicas de democratización del conocimiento en ciencia y tecnología conciernen a la universidad, la empresa, la sociedad civil y el Estado; de tal forma que desde la formulación de proyectos, programas, planes y políticas públicas se evide la participación pública” (Chingaté, 2009, p. 407). Así se evita que las decisiones sean unilaterales.

En el nivel de promoción, el MCT cuenta con el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) —el equivalente de Colciencias en Colombia—. Esta institución promueve, fomenta y financia el desarrollo tecnológico a través de becas para estudios de postgrado, y brinda recursos para proyectos de I + D, apoya eventos y publicaciones, resultado de investigación. Otra de las instituciones relevantes es la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), instancia que dedicada a la formación del talento humano calificado y el estímulo a la producción de investigaciones científicas, con perspectiva de género (Spin-Unesco, 2010), política de inclusión interesante desde el pluralismo, al reconocer la diversidad de actores en la construcción de conocimiento.

Para la implementación de la política, las actividades de CTI son financiadas desde el nivel federal, por la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), que le da prioridad a proyectos de innovación del sector industrial; al igual que por la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). A su vez el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) financia proyectos sociales y económicos.

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT) —compuesto por fondos de varios sectores, como el de biotecnología, aeronáutica, energía, los agronegocios, el del petróleo y minerales, entre otros (spin-Unesco: 2010)— financia la producción de conocimiento científico en las áreas priorizadas por el Estado, temas que conforman la política brasileña en CTI, de manera articulada con la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN), la Agencia Espacial Brasileña (AEB), el Instituto Nacional de Tecnología (INT), el Centro Brasileño de Investigaciones Físicas (CBPF), el Centro de Investigaciones y Desarrollo en Telecomunicaciones (CpqD), la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBio) y el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE) (Spin-Unesco, 2010). Estas instituciones operan en el ámbito federal, con el apoyo de varios centros de investigación de nivel estatal, con lo cual se busca dar respuesta a las necesidades de las regiones dentro de la agenda de CTI.

La coherencia de la política del gobierno en CTI se evidencia en las ideas de dirección de varios ministerios, responsables también de actividades relacionadas con la CTI, para lo cual se apoyan en centros de investigación. Así, el Ministerio de Minas y Energía, lo hace desde el Centro de Investigaciones y Desarrollo Leopoldo Américo Miguez De Mello (CENPES-Petrobras). Un ejemplo interesante, reseñado por el profesor Carlos Argao⁵, en una conferencia en 2010, es la excelencia mundial en el desarrollo y aplicación de tecnología para la exploración y producción de hidrocarburos en aguas profundas y ultraprofundas. De hecho el CENPES⁶ ha promovido la creación de 120 centros de investigación en petróleo y gas. De manera complementaria, el Centro de Investigación de Energía Eléctrica (CPEL-Electrobras), refuerza el proceso de toma de decisiones. El Ministerio de Salud apoya las iniciativas a través de la Fundación Instituto Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

⁵ Profesor titular de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, en la Conferencia Política Nacional de C&T en el Brasil.

⁶ Centro de Investigación de PETROBRAS.

El Ministerio de Defensa mediante el Centro Tecnológico del Ejército (CTEx) y Centro Técnico de Aeronáutica (CTA) han promovido el fortalecimiento de la industria aeronáutica, en alianza con la Empresa Brasileña Aeronáutica (EMBRAER), industria que hoy a nivel mundial es reconocida por la fabricación de aviones.

El Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, apoya las iniciativas a través del Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO) y el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI). El Ministerio de Agricultura y Abastecimiento, desde la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), le da a Brasil el título de líder mundial en agricultura tropical, representado en un 40 % de exportación de su producción agrícola, que crece tres veces más que la tasa de ocupación de la tierra en productos como el azúcar, jugo de naranja, café, soya, frutos, entre otros; a la vez que continúa el desarrollo de investigaciones sobre biocombustibles, que realizó sus primeros experimentos en 1925 y que posteriormente fue concebida como prioridad del Estado a raíz de la crisis del petróleo; en la actualidad ha modificado el mercado de autos, el 90 % son de motor *flex fuel*. Lo anterior implica un reemplazo de la gasolina, acorde con la idea de economía verde, justicia social y respeto al medio ambiente (Argao, 2010).

A nivel Federal el Estado de Brasil cuenta con el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IPT) y la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado (FAPESP), ambas en São Paulo. Esta última financia estudiantes por medio de becas y apoyo a proyectos de CTI. La FAPESP pertenece a la Red de Fundaciones Estatales de Apoyo a la Investigación, conformada por 21 fundaciones estatales (Spin-Unesco, 2010).

Los esfuerzos en la formulación de una política de investigación en el Brasil, a través de la logística y financiación de actividades de CTI se hacen evidentes en los indicadores, pues con una población de 190 millones de habitantes (IBGE, 2010) y un crecimiento industrial para el 2011 de 2.7 % (Banco Mundial, 2011) invirtió en CTI el 1.1 % en 2010 (CEPAL, en OCED, 2011). “Brasil se ha destacado en el escenario mundial, teniendo el 8 % del total de conocimiento producido, ocupando la novena posición entre los países con mayor dinamismo de crecimiento y la decimoséptima posición mundial (1.2)” (Da Silva et. al., 2010, p. 62).

Una muestra del impacto de la inversión en CTI son las patentes otorgadas en 2010: 3251⁷ (WIPO, 2010). En cuanto a las publicaciones listadas en el Science Citation Index (SCI), el registro arroja 23 000 y la relación por cada millón de habitantes es de 120 publicaciones (Spin-Unesco: 2010).

Estos indicadores responden al direccionamiento estratégico de la política de CTI, que tuvo como objetivo promover la interacción entre ciencia e industria, meta formulada en 2004 a través de la Ley de Innovación y quizá uno de los más grandes aciertos del Gobierno brasileño, pues ha logrado el fortalecimiento de las relaciones entre la industria y los centros de creación de conocimiento debido a que la responsabilidad en el desarrollo nacional no recae exclusivamente en el Estado, sino que involucra al sector industrial, lo cual completa la triada Empresa-Universidad-Estado. Esta simbiosis redundó en desarrollo nacional, al involucrar a las pequeñas y medianas empresas dentro de los objetivos de la Ley y al incentivar la innovación dentro de las empresas, desde el FNDCT. La continuidad de la política en CTI parece convertirse en una política de Estado, pues Itamaraty sancionó la Ley del Bien, en 2005, herramienta jurídica que fomenta las inversiones privadas en I + D, con un objetivo claro: fomentar la competitividad de la empresa nacional. Dentro de los incentivos de la Ley se encuentran la deducción de impuestos sobre la renta, contribución social sobre beneficios y retorno de impuestos por la compra de equipamientos tecnológicos (Spin-Unesco: 2010).

En 2007 se presentó el Plan de CTI que tiene varias prioridades, entre ellas, la expansión del sistema nacional de CTI; la innovación tecnológica en las empresas; I + D en sectores estratégicos y CTI para el desarrollo social, como política incluyente y pluralista (Argao, 2010). El mandato de Lula Da Silva le legó a la nueva mandataria el reto del Libro Azul presentado a Brasil en diciembre 2010. Este consagra la política para el futuro de la ciencia local y plantea dos áreas claves para la política nacional de CTI: la innovación y el desarrollo sostenible (SciDev.Net, 2011).

El Libro Azul hace énfasis en la descentralización para el impulso de la ciencia, la cual se ha concentrado en la región de Sao Pablo y Río de Janeiro (Davidovich, en SciDev.Net, 2011), sugiere desarrollar la investigación en campos como las ciencias del mar y el Amazonas. La política proyecta una inversión anual del 2.5 % del PIB para el 2025 (2011).

La materialización de la política de CTI, en la interacción entre investigación-empresa, se evidencian en programas como: Coopera, proyecto

⁷ Residentes 316, no residentes 2937.

de cooperación entre institutos de investigación y empresas; el ASISCTEC, programa de apoyo a la asistencia tecnológica, mediante la consultoría a las pequeñas y medianas empresas; el programa de capital de riesgo Innovar, que financia proyectos científicos y tecnológicos para empresas de base tecnológica; incubadoras de empresas⁸; y PRONINC, programa nacional de incubadoras de cooperativas, que permite la articulación entre universidades brasileñas y cooperativas o empresas de autogestión; el PPI-APL, programa de apoyo a la investigación y la innovación de arreglos productivos locales; PROGEX, programa de apoyo tecnológico a la exportación; Pro-Innovación, que incentiva la innovación en las empresas brasileñas; PRUMO, programa de unidades móviles, prestación de servicios tecnológicos a las pequeñas y medianas empresas por medio de institutos de investigación tecnológica; RBT, Red Brasileña de Tecnología, desde la cual se apoyan los proyectos entre empresas y universidades para sustitución de importaciones de petróleo, gas y energía (spin-Unesco: 2010).

Este énfasis parece tener fundamento en las directrices de la teoría de la dependencia, en la política de sustitución de importaciones como mecanismo para el fortalecimiento nacional y la posterior inserción en el escenario mundial.

Desde la perspectiva de la democratización y el pluralismo del conocimiento conviene mencionar dos programas: La Mujer y la Ciencia. Consiste en incentivos para la investigación sobre la desigualdad de género en Brasil y el Programa Conocimiento para Todos, cuyo objetivo es popularizar la CTI entre los jóvenes (Spin-Unesco: 2010).

En el desarrollo de su política exterior, las estrategias de *soft power* le permiten tener control sobre los resultados, al formar las preferencias de otros Estados (Nye) en torno al tema de CTI. Así, desde el CAPES se coordinan proyectos en colaboración con otros países, por ejemplo con Portugal, se coopera en el ámbito científico para la creación de posgrados; con Argentina, se estimula la investigación conjunta y la movilidad de docentes e investigadores de instituciones de educación superior.

Desde el Programa de Profesor Visitante del Exterior, se apoyan los posgrados brasileños con la llegada de profesores extranjeros con alta formación académica. El Programa PEC-PC, por su parte, permite que nacionales de países en desarrollo pueden realizar estudios de posgrado en instituciones brasileñas, bajo el marco de unos convenios de cooperación

⁸ Una de las más importantes es Juro Zero, que hace préstamos a bajo interés.

interestatales. El Programa Júlio Redecker, es una modalidad de intercambio de estudiantes entre los Estados Unidos y Brasil. Asimismo, el Sistema LATTES, base de datos del CNPq, almacena información de currículos e instituciones de CTI, y el Programa Colegio Doctoral Franco Brasileño (CDBF), ayuda a fortalecer la política brasileña en cuanto a la CTI (Spin-Unesco, 2010).

Colombia: rediseño en CTI

El marco general del Estado colombiano para la formulación de la política en CTI proviene de decisiones importantes tomadas desde la década de 1990. No obstante, la década de 2000 modernizó e impulsó un nuevo Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SNCTI).

El SNCTI diseña todos los programas, actividades y estrategias relacionadas con la CTI, el objetivo general dentro del actual plan de desarrollo, *Prosperidad para todos*, consiste en “desarrollar un nuevo modelo productivo para Colombia, apoyado en la investigación que permita crear valor agregado a todos los productos y servicios, para aplicar los resultados de investigación a la solución de problemas del país” (Política Nacional CTI, 2010).

En el nivel de promoción Colciencias es la institución que fomenta las actividades, esta entidad, desde 2009, ganó mayor autonomía al ser transformada en departamento administrativo⁹. Colciencias tiene a su cargo varios programas, como el de incentivos a la innovación; el de riesgo tecnológico compartido; el programa empresa-universidad; la cofinanciación de proyectos; el programa de recursos contingentes condonables; la financiación de la protección de la propiedad intelectual, los beneficios tributarios para CTI; el programa de electrónica, telecomunicaciones e informática; el programa de ciencias y tecnología del mar; el programa de ciencias y tecnología agropecuarias; el de desarrollo tecnológico e industrial; el de ciencias de la salud; el de ciencias básicas; y a su vez tres programas en estudios científicos: biotecnología, investigaciones en energía y minería, y un programa en ciencias sociales y humanas.

De reciente creación el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), que tiene funciones concretas como la recopilación de información y medición de las actividades CTI. La financiación se realiza

⁹Ley 1.286 de 2009.

desde el Fomento a la inversión en Empresas de Base Tecnológica (Finbat tec); el Programa Bancoldex-Colciencias; y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCYT), institución que administra y coordina al SNCTI (Spin-Unesco: 2010).

El marco jurídico que respalda la política en CTI data del año 2000, desde entonces se han aprobado cuatro leyes, entre ellas, la más reciente y la más trascendental para la proyección de la política estatal en CTI es la Ley 1286 de 2009¹⁰, también conocida como la Ley de CTI. Uno de los principales logros de esta legislación, fue que se otorgó autonomía administrativa y presupuestal a Colciencias, y se creó el Fondo para CTI, bajo la responsabilidad de Colciencias.

Como líneas transversales se presentan:

La apropiación social del conocimiento; la promoción del trabajo conjunto entre la sociedad, los entes gubernamentales, la academia y el sector productivo, y la promoción del desarrollo productivo articulado al desarrollo económico, social y ambiental, tanto en el ámbito regional (en cada uno de los 32 departamentos que conforman la división administrativa de Colombia y un Distrito Capital, Bogotá) e internacional, en su relación con países de América Latina y el Caribe y demás continentes. (Chingaté, 2009, p. 399).

Esta Ley de carácter pluralista involucra a la sociedad, al incluir los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado frente al desarrollo del conocimiento y la innovación científico-tecnológica. A la vez, busca consolidar los avances logrados a través de la anterior legislación, la Ley 29 de 1990 (Chingaté, 2009). La ley de CTI continúa en la búsqueda “de un modelo productivo a partir de la ciencia, la tecnología y la innovación, que al mismo tiempo brinde un valor agregado a los productos y servicios de la economía nacional, además de propiciar un desarrollo productivo y un nuevo tipo de industria nacional” (p. 398).

Al parecer, es claro para el Estado colombiano que la formulación de políticas requieren, para su éxito, entre otras consideraciones, la participación amplia de los destinatarios principales, lo cual se hace evidente en la norma de CTI, al contemplar:

¹⁰ Modificatoria de la Ley 29 de 1990.

la democratización de las agendas de conocimiento en Colombia, el artículo 4º, numeral 2 de la Ley 1286 de 2009, determina como principio y criterio en el fomento, desarrollo y fortalecimiento de la ciencia y la tecnología y la participación en la toma de decisiones. Las comunidades científicas y los sectores sociales y productivos participarán en la formulación y en la determinación de las políticas generales en materia de ciencia, tecnología e innovación, en los temas que determine Colciencias (Chingaté, 2009, p. 401).

Ahora bien, este impulso a las actividades CTI deviene del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Santos (2010-2014), que incluye la innovación como una de las cinco “locomotoras de desarrollo”, metáfora con la que se intenta concretar un nuevo rumbo para el Estado colombiano, en tránsito hacia la prosperidad democrática. En suma, la locomotora de la innovación representa el eje que “busca integrar el desarrollo local y regional a las demandas internacionales, a la competitividad y al incremento de la innovación y desarrollo en ciencia y tecnología” (Chingaté, 2009, p. 401). Meta que requiere una inyección presupuestal para su ejecución, a lo cual respondió la iniciativa del Gobierno de promover la reforma constitucional en 2011¹¹. Con ella se otorgaron mayores recursos para las actividades CTI, que tendrán un recurso adicional de un 10 % proveniente del Sistema General de Regalías, lo cual equivale, para el 2012, a 800 mil millones de pesos, destinados solo a la inversión (La Silla Vacía, 2012).

Dentro de las políticas formuladas se encuentran la que dio origen al Consejo de Política Económica y Social en CTI. Además, en un claro propósito hacia la democratización del conocimiento científico se formuló la Política para la Apropiación Social de CTI, que tiene como propósitos específicos la creación de una cultura investigativa en el país.

Por otro lado, se presentan como iniciativas para la promoción y la interacción entre el saber científico y el sector productivo, en áreas prioritarias como la biodiversidad, el uso y la preservación del agua, el desarrollo electrónico, entre otros: la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica); el Centro de Excelencia en Genómica; el Centro de CTI de Antioquia; Maloka, centro interactivo de CTI; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos; el Centro de Investigaciones Oceanográfica e Hidro-

¹¹ Artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011, modifica el artículo 361 de la Constitución Política del Estado colombiano.

gráfica (CIDH); el Centro de Investigación de la Caña de Azucar (Cenicaña); el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); el Instituto de Investigación Marina y Costera; el Centro de Investigación y Desarrollo en Biotecnologías (CIDBIO); el Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria (CIPAV); el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Eléctrico (CIDET); las universidades públicas y privadas y las ONG que realizan I + D (Spin-Unesco: 2010).

Entre las iniciativas de colaboración interestatal pueden mencionarse las realizadas entre Colciencias y el Ministerio de Educación, el de Comercio y Agricultura; así como la oficina de Planeación nacional y el SENA; en materia de financiación están vinculadas a la política en CTI, BANCOLEX y FINAGRO. En la formación de talento humano, se destaca el programa Ondas, orientado a estudiantes de educación secundaria; el SENA, entidad que proporciona capacitación técnica gratuita; los programas de movilidad internacional (PMI); la creación de ocho centros de excelencia y el programa nacional de doctorados, que otorga créditos del BIRF (Spin-Unesco: 2010).

Uno de los objetivos de la Política Nacional de CTI, es:

Consolidar la proyección internacional de la CTI colombiana, al facilitar el acceso de los grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico del país a recursos tanto intelectuales como financieros del orden regional e internacional, con el fin de favorecer su inserción en redes internacionales” (2010).

Las estrategias de cooperación internacional se concretan en programas de movilidad internacional para la formación de recursos humanos en otros países con la ratificación de tratados (Programa de Movilidad Pablo Neruda), el país también participa en la Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para la Gestión de la CTI (SCIENTI), plataforma que contiene recursos informáticos, como resúmenes de investigaciones, proyectos, grupos e institutos de investigación. Al igual que el Estado brasileño, Colombia hace parte de SIMBIOSIS. Como estrategia regional hace parte del proyecto denominado La Ruta Americana del Cacao: Diversidad Cultural y Desarrollo Endógeno, junto con Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela. Últimamente ha fortalecido sus relaciones para realizar actividades de CTI con países como Alemania, los Estados Unidos, China, Corea, España, Japón, India, Rusia y, desde luego, Brasil (Spin-Unesco: 2010).

Dentro de los temas priorizados por la agenda colombiana en CTI están: la investigación en biocombustibles; *cluster* industrial; recursos naturales; TIC, en cumplimiento a la proyección del Estado colombiano y con la finalidad de insertarse en la economía global (Spin-Unesco: 2010). Para alcanzar estas metas se requiere de la articulación de la sociedad, incluyendo a los actores relacionados con la construcción de conocimiento científico e innovación; y del Estado colombiano al formular y ejecutar políticas que dinamicen la participación y mejoren la competitividad del eje de desarrollo económico y social: la ciencia, la tecnología, la innovación, los centros y grupos de investigación y empresas que hacen investigación (docencia, investigadores, desarrollo tecnológico, innovación, mejoramiento y creación de productos derivados de la innovación y el desarrollo en ciencia y tecnología) (Chingaté, 2009).

Brasil y Colombia, la política regional

Los avances de Brasil descritos son en parte el legado del Gobierno de Fernando Cardoso; sin embargo, este país comenzó el direccionamiento de una política exterior con enfoque suramericano en el Gobierno del expresidente Lula Da Silva, que consolidó la estrategia que le permitirá a Brasil adquirir un mayor protagonismo en la región y fortalecer sus aspiraciones globales (Hirts, 2006). La agenda en CTI de Brasil hacia el mundo se proyecta en temas como el cambio climático, energías renovables, explotación sostenible de recursos naturales, biocombustibles, nanotecnología, tecnología aeroespacial, TIC, ciencias biomédicas, innovación empresarial mediante proyectos como el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO).

Este último promueve la interacción entre iniciativas relacionadas con la ciencia y el sector productivo, para el desarrollo de proyectos binacionales de investigación y la formación de talento humano en la Escuela Argentina Brasileña de Biotecnología (EABBIO) y BIOTEC SUR al interior del Mercosur. Esta es una plataforma para el desarrollo de la I + D enfocadas a la biotecnología (Spin-Unesco: 2010, p. 171).

Los anteriores asuntos se encausaron en su política exterior y proyectan una imagen internacional asociada al valor del conocimiento como mecanismo para lograr el desarrollo, que se traduce en el reconocimiento de su liderazgo por los otros Estados de la región, en otras palabras, porque tiene:

the ability to establish preferences tends to be associated with intangible assets such as an attractive personality, culture, political values and institutions, and policies that are seen as legitimate or having moral authority. If a leader represents values that others want to follow, it will cost less to lead (Nye, p. 20).

El *soft power* ejercido también se puede identificar en el ámbito académico, puesto que Brasil ha mostrado su interés “por estrechar relaciones y construir un espacio regional de intercambio intelectual que rompa con el tradicional aislamiento brasileño, apoyado en el culto a la especificidad y unicidad de la identidad nacional” (Hirts, 2006, p. 140). De ello dan cuenta los tratados bilaterales suscritos con veinte Estados en materia de cooperación científico-tecnológica¹². Además ha fortalecido sus relaciones multilaterales, al hacer parte de la Red Simbiosis, sistema de información especializada en biotecnología y tecnología de alimentos para Latinoamérica y el Caribe (Spin-Unesco: 2010; p. 171). Asimismo, hace parte de convenios con organizaciones internacionales¹³. En consecuencia, las estrategias de Brasil para la región se proyectan hacia la cooperación sur-sur (Suramérica-África), el Mercosur y el IBAS (Spin-Unesco, 2010, p. 172).

Bajo el subtítulo “Educación: uno de los pilares de la cooperación internacional”, Alessandro Candeas precisa que la educación es uno de los nuevos retos que incluye la agenda exterior de Rousseff. Afirma que en la Unesco, Brasil ha liderado la asociación global para garantizar su ejercicio, como uno de los objetivos del milenio, base para el cumplimiento de las metas del milenio. Un punto importante, es que la iniciativa esté acom-

¹² Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Marruecos, México, Pakistán, Países Bajos, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Federación de Rusia, Suecia, Túnez, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

¹³ Como el ALCA y ALCUE conformada por América Latina, Caribe y Unión Europea. ALCA, ALCUE Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología (CBAB), Centro Brasileño-Argentino de Nanotecnología (CBAN), Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIEGB), Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), OTCA, PROAFRICA, Programa de Cooperación Temática en Materia de C&T; PROSUL, Programa Sudamericano de Apoyo a las Actividades de Cooperación en C&T; Reunión especializada en C&T (RECYT); RITLA, Red de información tecnológica latinoamericana y TWAS: Academia de Ciencias para los países en desarrollo.

pañada de una estrategia para evitar la “fuga de cerebros” de los países en desarrollo (2010).

Por el contrario, el Estado colombiano no cuenta aún con las capacidades, en materia de CTI, para proyectarse en este momento como lo hace Brasil; de hecho el Estado colombiano se caracteriza por ser un receptor de CTI y solo recientemente, tal como se señaló *supra*, ha reformulado su política en la materia. Apenas “pasamos de una formulación Estado-céntrica en ciencia y tecnología (Ley 29 de 1990, art. 2), a una que involucra como pares directos a otros actores (Ley 1286 de 2009, art. 20)” (Chingaté, 2009, p. 400). Y esta decisión hace parte de los cambios en la agenda interna y externa de la política colombiana, que se hace presente en la región con la “nueva estrategia suramericana”, la cual incluye además de los temas tradicionales del narcotráfico, la seguridad y el terrorismo, la inclusión de nuevos asuntos relacionados directamente con el discurso global, el cambio climático, la biodiversidad, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones y la cooperación científica y académica, entre otros. Todos estos temas están sobre el tapete en la formulación de la nueva política exterior colombiana (Pastrana, 2011).

Cooperación en CTI: agendas binacionales

Según Pastrana (2011), en la última década Brasil ha aumentado sus recursos de poder blando para su proyección internacional, a través de la diversificación de las relaciones, la promoción del derecho internacional, el respeto a las diferencias y la cooperación en las relaciones sur-sur. De ello da cuenta la agenda binacional que comenzó a construirse desde la década de 1970 y que dio comienzo a la cooperación internacional en materia de CTI¹⁴.

Sin embargo, podría decirse que las relaciones binacionales se retomaron con el Gobierno Santos, después de que en la era Uribe, la alineación de Colombia con la política estadounidense causó tensiones en la relación colombo-brasileña. La identificación política colombiana con los EE.UU “dejó seriamente afectadas las buenas relaciones de vecindad con los países andinos y un manto de desconfianza con Brasil, además de limitar noto-

¹⁴ Con un Acuerdo básico de cooperación técnica entre Colombia y Brasil (1972), diez años después se suscribirá un Convenio de Cooperación Técnico Científica entre Colciencias y CNPq (para intercambio internacional anual de investigadores en proyectos de investigación conjunta) 1982 y el segundo en materia de Cooperación en C&T para actividades espaciales, en vigor desde 1988.

riamente la motivación y la participación de Colombia en los procesos de integración regional” (Pastrana, 2011, p.3), como los de la Unasur, iniciativa impulsada por Brasil.

Esta tensión fue llamada “distanciamiento amable” entre las administraciones Lula y Uribe respecto a la integración en la región, cuyo trasfondo político detrás (sic.) de las discrepancias técnicas surgió una desconfianza mutua prudente, pero permanente” (p. 7). La reformulación de la política exterior en la era Santos permitió, en 2010, suscribir dos convenios de cooperación, uno entre Colciencias y el CAPES, para estimular la investigación científica entre grupos y centros de investigación; y otro técnico-científico entre Colciencias y el INPI, para el fortalecimiento del sistema y del proceso de protección de propiedad industrial en Colombia. Y en 2011 llevó a suscribir el Memorando de Entendimiento entre Colciencias y CAPES, para la formación del talento humano (Colciencias, 2012).

Esta política ya genera un impacto, que se percibe en al aumento del número de estudiantes colombianos que realizan estudios en Brasil, tanto de pregrado como de postgrado, y en los intercambios y pasantías. Según la Embajada de Brasil en Colombia:

el año pasado, se emitieron 1329 visas de estudiante para los jóvenes colombianos, lo que representa un incremento del 123 % respecto a 2007. Solo alrededor de 200 de estas visas fueron otorgadas a individuos seleccionados por los programas oficiales del Gobierno brasileño. Los otros reflejan el creciente acercamiento entre las dos comunidades académicas a través de los acuerdos celebrados directamente entre las universidades de ambos países (2012).

En el marco del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre Brasil y Colombia (1981) se celebró otro acuerdo de cooperación en el ámbito de formación, desarrollo del talento humano de alto nivel y el intercambio de investigadores, entre CAPES y Colciencias. El objetivo es realizar investigaciones conjuntas en el campo de la biotecnología, los biocombustibles, la biodiversidad, la nanotecnología, la energía, las ciencias del medio ambiente, defensa, democracia, relaciones internacionales, bilingüismo, investigación social, salud, recursos hídricos y TIC (Presidencia de Colombia, 2010).

Según la Embajada de Brasil en Colombia el programa para posgrados (PEC-PG), ha sido importante para estimular la salida de los estudiantes colombianos hacia Brasil:

Si, de 2003 a 2007, el promedio de los colombianos seleccionados para el programa fue del orden de 23 por año, el promedio de 2008 a 2011 se incrementó de 67 o 191 % en el periodo. En la actualidad, los estudiantes colombianos representan aproximadamente un tercio de las becas que se ofrecen a través del PEC-PG, para el que compitieron el año pasado, los candidatos de 34 países. Colombia se ha establecido por tanto, como un país de origen principal de los estudiantes para el PEC-PG (Capes).

Es interesante el avance en materia de transferencia de tecnología, lo cual

(...) significa que los Estados y, de manera más precisa, las comunidades que habitan dichos Estados, tienen derecho al conocimiento, debido a las deficiencias tecnológicas, lo cual acarrea graves problemas en la presentación de servicios públicos, como la salud, la energía, las comunicaciones, la protección ambiental e hídrica (Bustamante, 2009, p. 36).

Esta conciencia fue fundamental para iniciar investigaciones conjuntas, que desde el mes de octubre de 2011 promueven proyectos de agricultura, para intercambiar saberes en tecnologías limpias en la producción ganadera colombiana. A su vez, Brasil transfiere su desarrollo en cultivo y transformación del fique. El Instituto de Bienestar Familiar colombiano recibirá asistencia del Ministerio de Desarrollo Social para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional; en seguridad pública Brasil compartirá los resultados de los proyectos Protejo y Mujeres de Paz y Colombia los de los proyecto Mambrú No Va a la Guerra y Modelo de Reintegración Comunitaria. Además, Acción Social compartirá las experiencias del programa Familias Guardabosques con el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil (DPS, 2011).

En el área de la salud ahora se cuenta con un convenio para la implementación del Proyecto de Investigación y Desarrollo para la Producción y Control de Calidad de Biológicos en Colombia, los actores que intervienen son el Instituto Butantan de Brasil y el Instituto Nacional de Salud de Colombia. Su objetivo es fortalecer las capacidades nacionales en la producción de biológicos de interés para la salud pública, no disponibles en el país; promover la transferencia de tecnología relativa a la investigación, desarrollo, producción y control de calidad en productos biológicos empleados en el tratamiento de intoxicación por mordedura de serpientes venenosas y otros animales (INS, 2012).

La investigación en este campo debe seguir siendo parte de toda política binacional en materia de CTI, pues la tendencia demuestra que en el campo de la salud, las empresas farmacéuticas no tienen interés en invertir en enfermedades que atacan de manera preferente a los habitantes de Estados periféricos y semiperiféricos. La causa de ello es que debido a las condiciones de pobreza, el mercado es reducido.

La Comisión Mundial de la Salud detectó una notable disminución en la inversión de investigaciones relacionadas con enfermedades que afectan a las poblaciones más pobres, como la kala-azar, enfermedad de changas, del sueño, paludismo, tuberculosis, entre otras (Bustamante, 2009).

Para facilitar la consolidación de las relaciones binacionales en materia de CTI también se han suscrito varios memorandos de entendimiento¹⁵. En el campo militar, este año, el Estado colombiano le solicitó a Brasil su colaboración en la construcción de un avión militar, el KC-390, con la finalidad de impulsar su industria aeronáutica.

Conclusiones

“Llegamos tarde pero no somos lentos”¹⁶. Esta afirmación identifica el conflicto norte-sur e intenta explicar las condiciones de “subdesarrollo” de Latinoamérica y África desde la teoría de la dependencia; además, sintetiza de forma precisa el hecho de que un Estado, como Brasil —que a pesar de ser parte con Colombia y otros Estados del tercer mundo y de compartir un pasado de colonización—, demuestre que la historia no es determinista y que el avance de una nación requiere de identidad, compromiso y proyección.

Por tal razón las estrategias del *soft power*, como la cultura y la cooperación en CTI, parecen ser los mecanismos más fuertes del Estado brasileño. En el campo cultural no se limita a dar muestra de su riqueza multicultural e incentivar el turismo, sino que sirve de telón de fondo para la expansión de una política más firme orientada hacia la integración de la región suramericana.

¹⁵ 1. Cooperación Académica y de Innovación entre la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). 2. Acuerdo de Cooperación Académica y Cultural entre la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y el Grupo Coimbra de Universidades Brasileñas (GCUB) y del Acuerdo específico para el intercambio de estudiantes Brasil – Colombia (Bracol) 3. Memorando de Entendimiento en el ámbito educacional entre la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes) y la Universidad Nacional de Colombia (Colciencias 2012).

¹⁶ Palabras del profesor Carlos Argao en la Conferencia en República Dominicana.

Colombia, por su parte, en atención a su propia historia, ha empleado la cultura como instrumento de su política exterior para cambiar la percepción negativa del país. En materia de CTI, es claro que Brasil cuenta con capacidades materiales para promover una agenda regional que potencialice a los Estados del sur, y le permita obtener oportunidades para mejorar la calidad de vida de sus pueblos. Esta estrategia, si bien no implica un comportamiento agresivo, busca mantener su posición relativa en el sistema internacional, lo cual influye en el comportamiento de otros actores como Colombia, que en la reformulación de la política exterior de la era Santos, ha visto en Brasil una oportunidad para avanzar en materia de CTI. Por ello, una de las estrategias recientes de Colombia fue proponer a Brasil como país invitado de la Semana Nacional de la CTI, realizada en octubre de este año.

Brasil ha construido una agenda en CTI inclusiva, que reconoce la multiculturalidad, como característica de los Estados del sur, contiene interés en temas que afectan a la población vulnerable, por ende, no solo responde a las exigencias de la globalización. Brasil es un Estado que se rebela frente a imposiciones foráneas, al invertir en el desarrollo de actividades CTI para aumentar su poder en el escenario mundial y superar la relación de dependencia que caracteriza a los Estados terciermundistas.

Recomendaciones

La relación binacional Brasil-Colombia, de pesos y contra pesos, advierte la oportunidad que tiene el Estado colombiano de beneficiarse con la estrategia de cooperación regional en materia de CTI formulada por Brasil, en este contexto resulta interesante comparar el desarrollo de ambos Estados, en cuanto a sus capacidades se refiere. Colombia con 46 millones de habitantes (Dane, 2011) y con un crecimiento industrial para 2011 del 5.9 % (Banco Mundial, 2011), invirtió en CTI el 0.1 % en 2011. Una muestra negativa y contrastante del impacto en la inversión en CTI se observa en las patentes otorgadas por la WIPO, Colombia obtuvo 639, muy pocas comparadas con las 3251 de Brasil (2010).

En cuanto a las publicaciones listadas en el SCI, Colombia cuenta con 1200 frente a las 23000 de Brasil, esto equivale al 5.2 %. y representa, por cada millón de habitantes, 30 publicaciones, frente a las 120 de Brasil. Estas cifras muestran la distancia que se presenta entre los dos países. Para reducir dicha distancia, los memorandos de entendimiento ya celebrados constituyen un excelente comienzo para incentivar la movilidad de los estudiantes

a través de los programas binacionales de intercambio académico, así como para el desarrollo de proyectos de investigación conjunta que cuentan con la participación tanto del sector público como privado y de mecanismos de financiación.

Colombia puede potencializar el impulso del Gobierno Santos pero no debe concentrarse exclusivamente en elevar la competitividad; la comprensión de nuestra sociedad, de nuestros problemas, requiere del fortalecimiento de la investigaciones en el campo social, y ello se evidencia en el direccionamiento brasileño. Para el Estado colombiano llegó el momento del retorno, puesto que “Brasil es un socio potencial —centrado ideológicamente— (...) y puede contribuir a situar en el eje de la agenda suramericana las principales preocupaciones colombianas, pero encausándolas en un marco civilista, pluralista y de concertación” (Pastrana, 2011, p. 18).

Los escenarios futuros de cooperación binacional deberán fortalecer los programas nacionales en CTI desde el banco de proyectos, que fueron sometidos a consulta y negociación en la Comisión Mixta de CTI binacional, el pasado mes de junio de 2012, en temas como el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; I + D en el sector aeroespacial; estudios e investigaciones conjuntos en el campo de la prevención y mitigación de catástrofes naturales y climáticas; industria de fármacos, cosméticos y fitoterapéuticos; TIC con énfasis en programas de inclusión digital; biomedicina y salud, énfasis en vacunas, inmunobiológicos, tratamiento y prevención de las enfermedades tropicales; I + D en el sector de biocombustibles y bioenergía (Colciencias, 2012).

Otro tema de interés mutuo es el Amazonas, y así quedó demostrado en la XIII Comisión de Vecindad, espacio de interacción política, que permitió a Brasil y Colombia la discusión sobre temas de sostenibilidad, vigilancia e integración de la Amazonía, asuntos que requieren de la cooperación técnica y científica para el uso y conservación de los recursos disponibles (Corpoamazonía, 2010).

Referencias

- Amourin, L. *Red de Ciencia y Desarrollo*. Recuperado de <http://www.scidev.net/es/latin-america-and-caribbean/news/aumenta-solicitud-de-patentes-en-brasil.html>.
- Argao, C. (2010). *Conferencia Política Nacional de C&T en el Brasil*. República Dominicana: Funglode. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=U1FUx5HYZEI>.
- Banco Mundial. (2011). *Crecimiento del PIB (% anual)*. Recuperado de [http://datos.bancомundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?order=wbapi_data_value_2011+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc](http://datos.bancומundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?order=wbapi_data_value_2011+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=asc).
- Bell D. (2001) *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bustamante, D. M. (2009). *El derecho a la transferencia de tecnología, una aproximación exploratoria*. Santiago de Cali: Editorial Universidad de San Buenaventura.
- Candeas, A. (2010, julio-diciembre). La agenda educativa en la política exterior de Brasil. *Papel político*, 15 (2), pp. 717-725. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092010000200012&script=sci_arttext.
- Chingaté, I. N. (2009, julio-diciembre). Democratización del conocimiento científico tecnológico en Colombia. *Papel político*, 14 (2), pp. 393-408. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v14n2/v14n2a03.pdf>.
- Colciencias. (2010). *Colciencias y Capes de Brasil firmaron acuerdo de cooperación*. Recuperado de <http://www.colciencias.gov.co/noticias/colciencias-y-capes-de-brasil-firmaron-acuerdo-de-cooperacion-n>.
- Colciencias. (2012). *Colombia y Brasil se unen para fortalecer la investigación*. Recuperado de <http://www.colciencias.gov.co/noticias/colombia-y-brasil-se-unen-para-fortalecer-la-investigacion>.
- Colciencias. (2012). *Relaciones de cooperación bilateral con la República Federativa del Brasil en cifras*. Recuperado de <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:VsvbZGUUmzyUJ:www.ascun.org.co/?idcategoria%3D4081%26download%3DY+Relaciones+de+Cooperaci%F3n+Bilateral+con+la+Rep%C3%ADblica+Federativa+del+Brasil+en+cifras&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESjW2ZjTqBDVtzKp9a2EA1lQ6IAoG0tQ6-I8fQfBn629bZTrQPatS-jh7hnOx7XYgBrXeoe5bS4wrmZ0Lg1w7ENnRCB5Ap5DNqcR4SLpBYx4A-7Pzdcl9PRgK7gDZUZYAASalwjBw&sig=AHIEtbS8tqkP5g3E3OKDm4eiPt4ozZFT6w>.
- Corpoamazonía. (2010). XIII Reunión Plenaria de la Comisión de vencindad entre Colombia y Brasil. Recuperado de http://www.corpoamazonia.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=146:xiii-reunion-plenaria-de

- la-comision-de-vecindad-e-integracion-colombia-brasil&catid=28:noticias &Itemid=86.
- Da Silva, R. (2010). Aspectos éticos y legales de la investigación científica en Brasil. *Acta Bioethica*, 16 (1), pp. 61-66. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-569X2010000100009.
- Departamento para la Prosperidad Social. *Once proyectos de cooperación adelantan Colombia y Brasil*. Recuperado de <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6191&catID=127>.
- Durán, M. (2010). Aprender portugués y estudiar en Brasil: una opción seductora y ventajosa. *Crónica Universitaria*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Recuperado de http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica_universitaria/aprender-portugues-estudiar-brasil-opcion.htm.
- Embajada de Colombia en Brasil. *Asunstos Culturales. Instrumentos Bilaterales*. Recuperado de http://mre.cancilleria.gov.co/wps/portal/embajada_brasil!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzfLUH9DYwOL4BAnAyMvVyM3IyPTAONQc_2CbEdFAFi7bzsl/.
- Embajada del Brasil en Colombia. *Información sumistrada por João Ernesto Christófalo* (Primer secretario). Recuperado de <http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/>.
- Hirts, M. (2006, Septiembre/Octubre). Los desafíos de la política exterior sudamericana de Brasil. *Revista Nueva Sociedad*, 205, pp. 131-140. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. *Censo Demográfico 2010*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/espanhol/estatistica/populacao/censo2010/default.shtml>.
- Instituto Nacional de Salud. (2012). *Colombia y Brasil firmaron convenio de cooperación científica y tecnológica*. Recuperado de <http://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Colombia-y-Brasil-firmaron-convenio-de-cooperación-científica-y-tecnológica-.aspx#.UBVrTKBEroA>.
- Lewin, J. (2012, marzo). *Hay plata para la investigación científica, pero no se sabe cómo gastarla*. Recuperado de <http://www.lasillavacia.com/historia/hay-plata-para-investigacion-cientifica-pero-no-se-sabe-como-gastarla-32206?page=1>.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología del Brasil. *Cooperación bilateral*. Recuperado de <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8753.html>.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010). *Dimensiones transversales para la análisis de la gestión internacional*. Recuperado de <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=38262>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009, julio 30 y 31). *Agenda Conjunta para la Cartografía Cultural del Noroeste Amazónico. Reunión Técnica Binacional*

- Brasil-Colombia.* Recuperado de <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/b614d7804fbe7ab3915ebde485ba975d/Cartograf%C3%ADa+cultural+d+el+noroeste+amaz%C3%B3nico+09.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b614d7804fbe7ab3915ebde485ba975d>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Diplomacia Cultural. Se fortalece la cooperación cultural, educativa y deportiva entre Colombia y Brasil.* Recuperado de http://mre.cancilleria.gov.co/wps/portal/culturales/?ut/p/c0/04_SB8K8xLL-M9MSSzPy8xBz9CP0os_jQsKAwo2AXYwMLM29nA0-jQCNPbzBfI3d3Y_2CbEdFAFhL87E!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM_CULTURALES/culturales/noticias/se+fortalece+la+cooperacion+cultural%2C+educativa+y+deportiva+entre+colombia+y+brasil.
- Nye. J. (2004) *Soft Power the Means to Success in World Politics.* Nueva York: Public Affairs.
- OCED. (2011, marzo). *Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas en materia de innovación: Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe.* Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/56/46/47435448.pdf>.
- Pastrana, E. (2011, julio). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. *Plataforma democrática. Working paper, 14.* Recuperado de http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf.
- Pastrana, E. (2011, octubre) El poder blando de Brasil. *Revista Semana.* Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/poder-blando-brasil/166436-3.aspx>.
- Presidencia de la República. (2010). *Colombia y Brasil estrechan lazos de cooperación científica y tecnológica.* Recuperado de http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100901_11.aspx.
- Redacción Justicia. (s. f.). Colombia propone cooperación para construir un avión militar. *El Tiempo.* Recuperado de <http://m.eltiempo.com/justicia/colombia-insiste-en-participar-en-la-construcción-del-avión-militar/11699541>.
- República de Colombia. Acto Legislativo 5 de 2011. Recuperado de http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991_pr012.html.
- Sala de Prensa FilBo. (2012). *En la 25 FILBo, Colombia y Brasil estrechan lazos por la cultura.* Recuperado de http://www.feriadellibro.com/noticias_detalle.cfm?IdVersion=1405&IntIdioma=1&StrIdioma=es.
- SciDev. Net. *Brasil presenta plan de ciencia.* Recuperado de <http://www.scidev.net/es/news/brasil-presenta-plan-de-ciencia.html>.

- UNESCO. (2010a). *Red de Información sobre Política Científica Colombia*. Recuperado de <http://spin.unesco.org.uy/apps/unesco/frontend/menu.php?usr=1503&acc=1436384>
- UNSECO. (2010b) *Brasil*. Recuperado de <http://spin.unesco.org.uy/apps/unesco/frontend/menu.php?usr=1503&acc=1436384>
- WIPO. (2010). *World intellectual property indicators and figures*. Recuperado de <http://www.wipo.int/ipstats/en/wipi/figures.html>

La tradición, lo popular y lo artístico en Brasil y sus similitudes con Colombia

.....
*Luis Majín Rodríguez Pastrana**

Introducción

Amable y hospitalario por tradición, Brasil es un coloso fascinante en su condición de potencia emergente. Brasilia, su moderna capital, domina, austera, la infinita planicie central. El caudaloso Amazonas fluye serpenteando impetuoso por todo un continente. A través de su cauce sempiterno, sus aguas bañan las selvas tropicales septentrionales. El Amazonas es el monarca absoluto de la Tierra. En caudal, ningún otro se le iguala. Salvador, conserva orgulloso, encantadoras iglesias coloniales y vetustas calles que semejan un brillante mosaico multicolor. Río de Janeiro, en la costa, posee una belleza natural insuperable. Más hacia el sur, Sao Paulo se yergue imponente como el centro industrial más importante de Suramérica.

La naturaleza colmó a este hermoso y enorme país con incalculables riquezas minerales y de tierras ubérrimas, donde se da café, cacao, soya, plátano, maíz, algodón, caña de azúcar... una lista que sería interminable. Minerales atómicos, hierro, petróleo, diamantes, oro, manganeso, cobre, etc. Riqueza tan exuberante contrasta con la aberrante pobreza de las *favelas de Río de Janeiro* y otras urbes. Las normas de vida varían desde la suntuosa de las altas clases sociales, hasta la primitiva de los indígenas caduveos, aquella tribu que habita en el centro del país en la selva del Matto Grosso, y que tiene condiciones de vida bastante lamentables.

*Profesor e investigador del Departamento de Humanidades de la Universidad Santiago de Cali. Director del Grupo de Investigación GICPODERI, categoría “A”, de Colciencias. Miembro de la Escuela de Cogobierno de la Universidad Santiago de Cali y colaborador del periódico *El Túnel* de la ciudad de Montería. Correo electrónico: luismajinrp@gmail.com.

Todo esto, y todavía más, puede observarlo cualquier visitante. Sin embargo, Brasil no es ni una mera expresión geográfica ni un conjunto de favelas, por el contrario, es una nación con espíritu. Los brasileños se enorgullecen de la facilidad con la que seres de etnias diferentes han aprendido a vivir en su territorio en completa armonía. También se sienten orgullosos de una cultura que ha dejado su impronta en la arquitectura, la literatura, la pintura, la cultura popular y la música. Asimismo se ufanan del aporte de sus grandes figuras del fútbol mundial, por ejemplo: *el rey Pelé*. Los brasileños se vanaglorian igualmente de una hospitalidad tan ardorosa y deslumbrante como la luz ardiente de su sol tropical.

En Brasil late un creciente anhelo de desarrollo y se palpa también una sensación de vigor, por sus vastísimas proporciones que lo muestran como una de las mayores realidades mundiales de hoy y, sobre todo, de mañana. Y de ahí que su enorme potencialidad y grandeza aspire a convertirse en realidad.

Lo popular y artístico en Brasil

Artes y actividades folclóricas continúan floreciendo en las áreas rurales con tanto vigor como hace siglos. Cualquier manifestación estilizada del arte procede, por supuesto, de las ciudades, donde se fabrican los artículos a gran escala, preciosos o rústicos, que el hombre consumista de nuestra época neoliberal-globalizante —en vez de elaborarlas con sus propias manos— compra para satisfacer sus necesidades estéticas. Como los condenados de la tierra, inclusive los que viven en regiones costeras o en aldeas remotas, no pueden hacer lo mismo, pues apenas tienen dinero para comprar lo indispensable, todavía elaboran muchas de las cosas que visten o usan. Y estos artículos, por lo general, suelen tener un enorme valor estético.

Como tampoco tienen diversión alguna, ellos mismos se la crean: canciones, baladas, danzas y dramas folclóricos que tradicionalmente presentan con sumo esmero durante sus frecuentes festividades religiosas, carnavales como el de Río de Janeiro —similar al de Barranquilla—, reconocidos por su colorido, alegría y derroche de sensualidad. También realizan festivales folclóricos, como el que se hace en homenaje a Petronio Álvarez en la costa pacífica colombiana, ignorada y de espaldas al mar.

Hay que admirar la dedicación y cuidado con que hilan el algodón, tejen la paja, trabajan la arcilla, tallan la madera y labran la piedra. La riqueza y la variedad de tales expresiones de arte autóctono se pueden atribuir al hecho

de que ese arte, como el mismo pueblo brasileño, provienen de una fuente pluriétnica, legado de portugueses, árabes, españoles, aborígenes y hombres procedentes del continente africano, que llegaron con toda su magia y su enorme aluvión cultural.

Un ejemplo evidente de la amalgama de culturas es el hecho de que en la alfarería típica no se emplea la rueda, aunque los portugueses la usaron muchos siglos antes de su llegada al Brasil:

“Brasil vive, simultáneamente, en varias “edades histórico-sociales”. Presente, pasado y futuro se entrecruzan y confunden de tal manera, que puede pasarse de un estudio histórico a otro por el medio más simple: el desplazamiento en el espacio. Sin embargo, a cada nivel histórico corresponde una situación humana” (Furtado, 2008, p. 123).

Probablemente, los refinados alfareros actuales adoptaron la técnica autóctona, no la portuguesa. Sin la rueda, desde hace más de mil años los indígenas han elaborado soberbios tazones y urnas, de enorme tamaño, a veces: ollas gigantes para fermentar licores y urnas mortuorias en las que cabe un adulto en posición fetal. Tales piezas se elaboran mediante el sistema de “espirales”, técnica en la cual el alfarero enrolla largas y delgadas tiras de arcilla hasta darles la altura y la forma que desea. Con este método primitivo, los alfareros populares hacen piezas más pequeñas de suma elegancia, que decoran habilidosamente en blanco, negro, café y pulen con hermosas cáscaras de frutas.

Todos los utensilios caseros de arcilla son elaborados por virtuosas mujeres, mientras que los hombres acostumbran modelar estatuillas de barro. Pintadas y barnizadas, o en su color natural, dichas imágenes representan tipos y actividades sociales: vaqueros, soldados, sacerdotes y cazadores; bodas, funerales y cacerías de jaguar. La mujer elabora juguetes y, a veces, también esculpe estatuillas en hueso. En diversas regiones es admirable la maestría con que las mujeres modelan miniaturas de ollas y platos, muebles y animales, muchos de los cuales tienen una asombrosa semejanza con los antiguos juguetes griegos y romanos que se exhiben en los museos.

Los artículos de fábrica, muy apreciados por el colectivo pero demasiado costosos, son copiados frecuentemente en arcilla: sonajas y recipientes para distracción de los niños, lámparas y hasta relojes de pared y de pulsera que parecen muy reales.

Además del arte de la alfarería, las mujeres del norte y del nordeste heredaron de sus ancestros amerindios el arte de trabajar la paja. Tejen canastos, redes para pescar, cedazos y esteras que usan como cielos rasos, debajo de las vigas desnudas del techo. También elaboran muebles de bejuco para sus hogares. De manera frecuente, los viajeros que recorren el caudaloso Amazonas se sorprenden de pronto al observar que una mecedora de mimbre de gran tamaño se acerca aparentemente flotando sobre el agua, permanece en equilibrio sobre la proa de una enorme canoa casi invisible a tales alturas, haciendo parte, por su arrobaamiento, del fenómeno de lo real-maravilloso americano.

Uno de los oficios más típicos de la misma región es el tejido de hermosas hamacas con fibras extraídas de las hojas de palmera. Las hamacas son de color paja, con diseños negros, blandas y flexibles. No se usan para dormir de noche, sino que se cuelgan en los sombreados pretilés, como adorno o para recostarse a ratos en ellas, para charlar o sestear. Las hamacas para dormir son de algodón, de hermosa policromía o totalmente blancas, que se emparentan con las elaboradas en Morroa, departamento de Sucre, en la costa norte colombiana.

En la “casa grande” de una *fazenda* o de una plantación, el visitante solía calcular la riqueza del propietario por la cantidad de arcones en los que se almacenaban, entre hierbas aromáticas, docenas de hamacas de blancura nivea. Una “casa grande” del Estado de Seará tenía en sus arcones 120 para peones, invitados especiales y para sacerdotes, ribeteadas con cruces de encajes, picas cruzadas y otros símbolos de la fe católica romana.

Otro oficio tradicional heredado de los amerindios es la decoración de *cuidos*, calabazas que se usan para tomar agua, bañarse y decorar sus viviendas. Siempre se les da un baño de esmalte negro cuya fórmula secreta de elaboración se transmite de generación en generación. Aplicado el esmalte, se hacen grabados decorativos en las calabazas, a las cuales se les deja el color natural o se las pinta en tonos brillantes. Los adornos son flores, frutas, banderas o frases románticas, como “Recuerdo”, “Amor de madre”, “Feliz cumpleaños”, o el imperativo histórico “¡Independencia o Muerte!”.

Los brasileños heredaron de los lusitanos el arte de tejer encaje, delicada y primorosa labor que cansa los ojos y agota la paciencia. En un encaje que apenas abarca el largo de una mano a veces se emplea más de un día. El encaje tejido con hilo de fibra de plátano, no con hilo comercial ordinario, es particularmente hermoso y valioso. El de gancho, de encaje o de punto, también resultan muy vistosos cuando no se olvidan ni se vulgarizan los

clásicos patrones. Existen canciones folclóricas dedicadas al arte del tejido. Algunas relatan la leyenda de un notorio pillo del nordeste, Lampiao, muerto a balazos en un enfrentamiento. Por extraño que parezca, el canto de Lampiao y sus secuaces se llamaba *La tejedora de encaje*: “¡Oh, tejedora de encaje! ¡Enséñame a hacer encaje... y yo te enseñaré a amar!”.

En las ricas regiones auríferas de Minas Gerais y Salvador, el arte de la orfebrería tuvo un temprano desarrollo. Las gemas que se montaban en las piezas de joyería antigua eran diamantes sin pulir o algunas de las muchas piedras semipreciosas brasileñas: aguamarinas, topacios, amatistas y turmalinas. Todavía se trabaja mucho en Bahía con el oro y la plata, el marfil y el coral, frecuentemente en forma de amuletos, por lo regular fálicos. Las mujeres acostumbran colgar pequeñas figuras en el cuello de los niños, acompañadas de una medalla bendita. Hay otras mayores, hechas de madera, que se cuelgan en los muros. Los amuletos, de varios centímetros de longitud, incluyen grandes marañones, instrumentos musicales, símbolos fálicos y objetos usados en el rito *macumba*. Entre otros artículos relacionados con este culto, igualmente producidos en Bahía, figuran unos diminutos diablos forjados en hierro y magníficas banderolas en seda para las frecuentes procesiones semipaganas, que se asemejan a las celebradas en Semana Santa en Quinamayó, Cauca, departamento colombiano asolado hoy por la violencia.

El rito *macumba* o *candomblé*, cuyo centro principal es Salvador, ha sido muy divulgado. Se emparenta con el *vudú* del Caribe y, como este, proviene de ritos y leyendas africanas transplantadas al Brasil y Colombia por esclavos. En su rico sincretismo mezcla a dioses blancos y negros, a dioses y santos lujuriosos. África al ser la cuna de la humanidad, nos legó el ritmo y la elegancia de sus ancestros, que percibimos en la costa Caribe, el Pacífico colombiano y muchos lugares de Brasil, y que dieron origen a un panteón fantástico, mitad pagano y mitad judeo-cristiano. San Jorge, como otras figuras del cristianismo pagano, debe parte de su popularidad en el Brasil al hecho de que se lo ha convertido en un santo *macumba*. Todo ello hace gala del rico sincretismo americano.

En las ceremonias *macumba* se sacrifican gallos y otros animales y se producen trances hipnóticos con música y cánticos. Algunos practicantes se sienten poseídos por el dios de su devoción y entonces adquieren sus atributos y hablan y danzan en su nombre. Unas veces se recurre a la magia y otras no. Por las noches, en caminos rurales, a orillas del mar o en vetustos zaguanes se observan velones que brillan en la oscuridad. Rituales y

ofrendas: una vela roja, cigarros puros y una botella o calabazo de cachaza (aguardiente), flores blancas y una gallina fomentan e identifican la práctica ancestral y la devoción marcada por el rico sincretismo de millones de brasileños al culto *macumba* o *candomblé*.

El oficio de *imaginero* tiene una noble tradición en el noreste. No hace muchos años, cada capilla rural lucía con orgullo estatuas de madera talladas por algún *imaginero* de su respectiva localidad. Durante el siglo XVIII las imágenes santas solían ahuecarse para esconder en ellas oro y diamantes en ellas, a fin de que no las vieran los inspectores del Gobierno, de ahí la expresión “santo hueco” que aún se emplea para describir a una persona hipócrita. En algunos pueblos todavía se tallan santos. Sin embargo, durante los últimos años, sacerdotes incapaces de apreciar lo bello y estético, o urgidos por la necesidad de obtener dinero para sus iglesias, han ido vendiendo o cambiando las notables imágenes talladas en hermosa madera por estatuas contemporáneas de yeso pintado.

Los brasileños de Sertao estiman mucho a sus poetas populares, a quienes llaman cantores. Estos bardos son trovadores errantes, que cantan sus versos acompañándose con un violín o una guitarra, son improvisaciones a la manera de las trovas antioqueñas, ceñidas a la métrica antigua y a formas gramaticales estrictas. “El brasileño está de por sí absolutamente interesado en cuestiones espirituales. Tiene un talento ágil, una comprensión fácil, una naturaleza comunicativa y, como descendiente de portugueses, le caracteriza el gusto natural por las bellas formas lingüísticas (...)” (Zweig, S., 1998, p. 156). Los cantores acuden a las fiestas rurales donde se trenzan en duelos de versificación que en ocasiones se prolongan todo el día, con breves pausas para beber y comer. Los competidores pugnan por superarse unos a otros en ideas, metáforas, rimas, y humor, y pierde el primero que agota su inspiración. El ganador es privilegiado en las pequeñas aldeas, el cantor tiene un elevado concepto de sí mismo y de su prodigiosa *memoria*, palabra con que define su talento poético. He aquí la forma en que se vanagloria uno de dichos cantores: “No hay hombre como el rey, ni mujer como la reina, ni santo como el Todopoderoso, ni memoria como la mía”.

Antes del advenimiento de la radio —a la manera de Francisco el Hombre, el juglar mítico de la pluriversal novela *Cien años de soledad*, quien en un duelo de improvisación al compás del acordeón derrotó al diablo en una piquería, es decir, improvisando versos— los cantores brasileños eran los periódicos del pueblo y continúan produciendo en versos relatos dramáticos de las noticias más sensacionales, con una tradición indiscutible que

identifica de manera ontológica al hombre latinoamericano. Ejemplo de ello en nuestro país se expresa en las composiciones de los juglares de la tierra de la leyenda vallenata: Juancho Polo Valencia, Rafael Escalona, Leandro Díaz, Emiliano Zuleta, Alejo Duran, autor sempiterno de *Pedazo de acordeón*. Pocos días después del suicidio de Getulio Vargas en 1954, cierto cantor brasileño de Recife lanzó una singular balada titulada “*Getulio en el cielo*” que todavía se escucha en la radio. Generalmente los cantores que no saben escribir, cantan sus composiciones y las venden en discos compactos a quienes suelen escucharlos.

El drama teatral

El drama es otro arte folclórico que florece copiosamente en el Brasil. Navidad, Año Nuevo y numerosos días de santos se celebran en todas partes con festivales, durante los cuales se representan obras teatrales y danzas que varían de acuerdo con las tradiciones locales y con los grupos étnicos predominantes. En el norte, por lo regular se presenta el Bumba-men-boi (azota a mi buey). En el reparto del Bumba-men-boi no aparecen mujeres. Un pequeño grupo de hombres escenifican una pantomima acerca de un buey que baila, canta, se enferma, muere y revive en medio del júbilo general y de danzas y canciones. A la figura estilizada del buey —con uno o dos bailarines en su interior— siguen otros personajes: el vaquero, el caballo, el asno, el veterinario, el sacerdote (que se presenta para administrar los últimos sacramentos al buey moribundo) y payasos. Las escenas se entremezclan con hermosas canciones y abunda la improvisación verbal cómica.

En las regiones costaneras, los campesinos ejecutan danzas inspiradas por los antiguos fados portugueses. Con un buque construido en el lugar de la fiesta se reproduce la epopeya dramática del bajel *catarineta*, basada en una antigua leyenda portuguesa en verso que data del siglo XVII. Donde predominan los hijos de Changó, la comedia favorita es el Congo, según lo sostiene el novelista y etnólogo colombiano Manuel Zapata Olivella. En la corte del rey Congo un grupo de traidores ofrecen el reino a invasores del colonialismo europeo. El príncipe heredero del trono descubre la conjura y es muerto, luego sigue una terrible batalla. La indumentaria de los personajes es sumptuosa: capas de terciopelo, calzones de raso y coronas delgadas. Como embajador de los blancos se elige un *mandoing* imponente, y se le viste como almirante inglés. El tema constituye una recreación histórica de África, Portugal e Inglaterra. Así, durante la temporada navideña se representan

pastorelas en muchos lugares. Los personajes, humildes pastores que buscan al Niño Dios, cantan y bailan en su honor. El libreto, en parte cómico, y las canciones de las primitivas pastorelas se transmiten mediante la tradición oral, como suele ocurrir con todos aquellos aportes culturales que hacen posible la identidad y en consecuencia la integración de nuestra expresión americana, como lo señala el barroco pensador cubano José Lezama Lima.

El fabuloso carnaval

Pero todos los dramas y fiestas —y los hay en abundancia, inclusive con una variedad circense— palidecen al lado del magno carnaval brasileño, ese jolgorio anual en el que durante tres días toda la población baila y canta con frenesí. El festival de Carnesto Lendas se celebraba originalmente de un modo muy sencillo, ya que casi toda la diversión se reducía a vaciar cubetas llenas de agua y sacos colmados de harina sobre los transeúntes. En ciudades y aldeas las fiestas que, solo duraban un día, se transformó gradualmente en el sensacional espectáculo que hoy es: un gigantesco desfile de máscara, un frenético baile público en las calles y hermosas paradas de bailarines. Derroche similar de sensualidad y armonía es el que se despliega en Barranquilla, considerado dicho carnaval de la Arenosa como la fiesta más popular y autóctona de Colombia.

En la hermosa ciudad de Río de Janeiro se organizan simultáneamente centenares de bailes particulares. Los bailarines que desfilan pertenecen a grupos de diferentes barrios de la ciudad. Cada grupo usa una indumentaria especial de gala, generalmente costosa. La celebración comprende los tres días y noches que preceden al miércoles de ceniza. Durante dicho periodo, cesa por completo toda actividad comercial. *Las últimas sambas atruenan el ambiente*. Las calles se colman de multitudes que avanzan lentamente, contoneándose las cinturas como los cañaverales. El aire se llena de confite y la atmósfera se impregna con el olor de las fragancias del perfume de heliotropos, frascos aromatizados que despiden un fino rocío, el cual impregna el aire y hace que la persona rociada sienta una ráfaga de frío glacial. Algunas mujeres bailan y mecen rítmicamente a los niños de pecho que cargan en los brazos. La multitud se divierte y olvida sus penalidades.

El carnaval brasileño es uno de los espectáculos folclóricos más grandes que quedan en esta tierra. Aunque quizá debía decirse que lo era, porque en las grandes ciudades, por lo menos, desafortunadamente se lo está desvirtuando. El mercantilismo y la concepción neoliberal alienante que como

fantasma recorre el mundo, y una falsa idea de lo que atrae al turista, tienen parcialmente la culpa de ello. Hollywood que todo lo desfigura, también ha ejercido una influencia nefasta. Hace algunos años, relataban ciertos periodistas por los canales de la televisión que el carnaval pareció convertirse en una pesadilla cinematográfica. Acababa de estrenarse con muy buen éxito una película de tema bíblico y millares de personas disfrazadas de David o de Betsabé bailaron y desfilaron en las calles con indumentaria cursi, vulgar y poco original.

Uno de los principales atractivos del carnaval desapareció cuando el Gobierno prohibió los disfraces y los carros alegóricos que satirizaban a instituciones políticas, cléricas o militares. Algunas de las manifestaciones más agudas del ingenio popular se habían inspirado durante muchos años en estos infalibles tópicos de ingeniosa sátira, a la manera de Aristófanes, insigne cultivador de la antigua comedia griega. Escritor de talento extraordinario pese a la tremenda crudeza de sus burlas, encontramos en él una profunda raíz de gran poeta.

Pero la radio y los altavoces han causado los daños mayores. La virtud del carnaval ha estribado siempre en lo espontáneo de la alegría y en lo popular de las canciones, la música y los bailes. Cuando músicos profesionales comienzan a componer canciones para la fiesta, y cuando estas son transmitidas por radio con mucha anticipación, el carnaval pierde toda su encantadora originalidad. Además, cuando miles de participantes están bailando samba o cantando a coro la pieza favorita del año y tropiezan de pronto con un altavoz que, con sonido estridente, difunde la misma samba u otra con distinto ritmo, baile y canto cesan automáticamente y la gente empieza a marchar como si fuera un triste rebaño de ovejas. Semejante distorsión también ocurre en nuestro país, con la Feria de la Caña de Azúcar en la ciudad de Cali, que ha perdido su esencia ancestral y popular, ya que todo gira alrededor de la plaza de toros de Cañaveralejo. Sin embargo, en ciudades pequeñas, el festival retiene su auténtico sabor autóctono.

Los hombres se lanzan a la calle a divertirse. Muchos se visten como príncipes o se disfrazan de gallos, de indígenas, de esqueletos, que es lo más común. La persona de escasos recursos improvisa un disfraz primitivo, tal vez una capa de hojas que supone le da un aspecto de indio, o se rasura parte de la cabeza, la pinta de rojo y se presenta con un hacha al parecer hundida en la cabeza. Luego, con una sombrilla sale a bailar el *frevo*, una danza acrobática que se ejecuta en cuclillas con mucha agilidad. Como último recurso, se cubre de harapos y pasa por pordiosero.

Río de Janeiro, la encantadora ciudad que “(...) vista desde las colinas es distinta de la misma ciudad vista desde el mar, pero que en todas partes predomina la armonía, multiplicidad resuelta que siempre vuelve a formar una perfecta unidad (...)” (Zweig, S., 1944, p.180), la cual será sede de los próximos juegos olímpicos y que fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, todavía tiene algo de originalidad: escuelas de samba que, por fortuna, no han sido viciadas por el espíritu neoliberal-mercantilista, que aliena y corroe toda posibilidad de expresión artística.

Mas que escuelas, son clubes, cuyos miembros (casi todos de escasos recursos que habitan en las favelas) se reúnen durante todo el año para aprender canciones y bailes para el carnaval venidero. Es lo mismo que se puede presenciar en la ciudad de Barranquilla, Colombia, donde la gente de los barrios populares se prepara durante todo el año para esperar el carnaval. Las canciones realmente folclóricas, tienen diversos temas: el amor, la crítica social, el Gobierno, el costo de vida o la política. A cada escuela se asigna un tema para el carnaval: Río de Janeiro en la época de los virreyes o el descubrimiento del oro.

Año tras año, el pueblo elabora sus disfraces o los conserva como ocurre con el carnaval de Barranquilla. ¿En qué otra parte del mundo, se pregunta uno, podría verse a cientos de jóvenes transformados, con indumentarias azules, blancas y plateadas, aderezados con diminutos bombillos eléctricos y tocados con empolvadas pelucas y sombreros emplumados bailando en mitad de la calle principal a las cuatro de la madrugada? Detrás de ellos vienen hermosas mujeres, de cuerpos esculturales, con fantásticos peinados y esplendorosos vestidos de raso, bordados con sartas de cuentas azules y plateadas, cantando y bailando —elegantes, seductoras y coquetas— al ritmo incesante de una melodía hipnotizante, cadenciosa. Al contemplar tales maravillas, el ser más frío y cosificado exclama: “¡Es maravilloso! ¡Es asombroso!”. El asombro, la magia y la maravilla son fenómenos consustanciales del ser humano.

Además, asombro y desencanto, magia y realidad constituyen el corpus de la cantidad hechizada de nuestro continente, que se expresa en las diferentes simbiosis históricas a que haya dado lugar el más extraordinario caso de mestizaje planetario. En esta parte del continente se han encontrado hombres de diversas etnias y culturas. Como un crisol se han fundido sangre y cultura de los pueblos de Nuestra América con la sangre y cultura de los pueblos provenientes de la arrogante Europa, del África en sus diversas expresiones míticas y de la lejana y exótica Asia. Sin embargo, este

extraordinario acontecimiento, lejos de ser considerado como positivo, será visto como el origen de los múltiples problemas que la aquejan.

Es dentro de este horizonte de infinitas posibilidades y obstáculos neocoloniales —creado por la dependencia impuesta, donde los hombres y pueblos de esta región del orbe, cuyo liderazgo ha asumido Brasil en su condición actual de sexta potencia del mundo—, que se ha de buscar la expresión de nuestra propia identidad y el desarrollo económico hasta ahora negado. “Y por eso, así como esperamos que nuestra América se aproxime a la creación del hombre universal, por cuyos labios hable libremente el espíritu, libre de estorbos, libre de prejuicios, esperamos que toda América y cada región conserve y perfeccione todas sus actividades de carácter original (...)" (Henriquez P, 1989, p. 8). Identidad cultural que ha de ser definida en la búsqueda de una relación que no sea de dependencia, sino la colaboración mutua entre Brasil y Colombia y el resto de Nuestra América.

Así pues, no se trata, en el caso de América, es decir, nuestra Magna Patria, de recuperar una identidad oculta y escamoteada, sino de crearla. No se trata de un renacimiento, sino del nacimiento de una identidad que ha sido engendrada en la relación conquistador-conquistado. Identidad que al surgir se presenta como algo vergonzante, ilegítimo. “América Latina no quiere ni tiene porqué ser un alfil sin albedrío, ni tiene nada de quimérico que sus designios de independencia y originalidad se conviertan en una aspiración occidental” (García, G., 1983, p. 10). Se trata de asimilar y no de yuxtaponer una cultura sobre otra, y mucho menos los modelos neoliberales al uso, tal y como se viene haciendo a lo largo de la historia de esta América que tiembla de huracanes y que vive de amor. Sino por el contrario una cultura en la que todas esas presencias sin contraponerse se asimilen y sean el punto de partida, la experiencia sobre la que ha de afincarse la permanente recreación de los pueblos y la verdadera integración de ésta Nuestra América, como lo soñaron Bolívar y Martí.

Cuando el sabio alemán Alexander Von Humboldt descubrió la América meridional casi enloquece ante el portento y la maravilla. En una carta remitida a su hermano Guillermo sostiene:

“Cuán contentos estamos de haber encontrado desde ayer esta magnífica planta cuyos estambres eran largos de una pulgada. Y qué colores poseen los pájaros, los peces y aún los cangrejos, de un color azul celeste y amarillo. Hasta este momento discurremos como enloquecidos. ¡Bonpland

asegura que perderá la cabeza si no cesan pronto las maravillas!” (En Pastrana, E., 1982).

Habrase visto un asombro y una maravilla mayor. Hombres como Humboldt, Bonpland, Darwin y Mutis, entre otros, tras las huellas de la ciencia en América descubren las maravillas.

La pasión por las artes y el legado arquitectónico

“Toda ciudad es la suma algebraica de sus partes. Sus feas y sus tristes; sus esplendorosas y sus paupérrimas. Esto puede ser obvio, pero por ello, precisamente, se nos olvida. Entonces la ciudad se somete al ojo que la expurga. Y queda solamente o postrada, deslumbrante o lamentable” (Garces, J., 2010, p. 22).

Existe un hecho decisivo, nunca, sin embargo, apreciado en toda su significación. Y es que todas las grandes culturas por lo general crearon grandes centros urbanos. El hombre en tanto que fuerza heurística es un ser constructor de ciudades. Aquí encontramos el criterio propio de la historia universal, que se distingue, muy precisamente de la historia humana. La historia universal es la historia del hombre urbano. Los pueblos, los Estados, la política, la religión, todas las artes, todas las ciencias, se fundan en un único protofenómeno de la existencia humana: *en la ciudad*. Al decir de Hanna Arendt, la ciudad es memoria organizada, es decir, pasado y futuro, naturaleza y cultura.

Pero la esencia fenomenológica aparece cuando nace la espiritualidad de una ciudad. Súbitamente, sobre la espiritualidad general de su cultura destácase el alma de la ciudad en tanto fuerza espiritual de la nueva especie, cuyos últimos fundamentos han de permanecer para nosotros en forma misteriosa. Y una vez despierta, se forma un cuerpo visible. La aldeana aglomeración de casas, cada una de las cuales tiene su propia historia, se convierte en un todo conjunto. La ciudad no es solamente el lugar de la historia, el lugar donde la utopía es posible, sino el lugar por excelencia. Es además nuestra morada —como lo afirma Heidegger— nuestro establecimiento humano (Zuleta, E., 1986, pp. 129 y ss.).

Partiendo del postulado de Heidegger cuando hace referencia a la ciudad, el construir en Brasil tiene ciertas ventajas —tal vez intangibles para los extranjeros— gracias a las cuales existe una refinada y secular escuela de arquitectura sólida y prestigiosa. La construcción se simplifica en muchas formas: no hay que preocuparse por temblores o huracanes y no hacen falta

ni calefacción ni cortinas de alambre, ni pesados materiales aislantes. Muchas casas, en los tiempos antiguos, carecían de vidrios en las ventanas y solamente tenían persianas que se corrían por las noches.

Pocos países muestran mayor respeto al arte y a la cultura que Brasil, y en pocos países está más justificado dicho respeto. Ciertamente, ahora existen más ejemplos de buena arquitectura contemporánea en el Brasil que en cualquier otra nación de Suramérica, por ejemplo Colombia. En cualquiera de las poblaciones costeras, desde Recife hasta Porto Alegre, existe un reducido grupo de modernos rascacielos. El rascacielos brasileño por lo general no es muy alto, suficiente para destacar por encima de las antiguas y más bajas construcciones, y para justificar así su nombre. Y toda ciudad cuenta también con edificios de apartamentos, mansiones particulares, complejos industriales en São Paulo, hospitales y escuelas, todo ello construido con un fino sentido modernista, aunque la mayoría de tales obras —como sucede en otros países de Suramérica— podrían clasificarse simplemente como mediocres intentos de seguir una modalidad, muchas son excelentes y bien conocidas entre los principales arquitectos del mundo entero.

Esta extraordinaria hazaña de la estética, la más grande de Brasil, debe atribuirse, casi de manera exclusiva, a un reducido grupo de arquitectos imaginativos, refinados y tocados por la genialidad. Los brasileños tienen un notable sentido de la arquitectura moderna, opinan acerca de esta con sensatez y pueden hablar con seguridad de *brise-soleil* (rompientes de sol) o de *pilotis* (los pilotes que levantan un edificio del suelo), dos de las características principales de la construcción de Brasilia, la moderna capital de Brasil.

“El milagro del nacimiento de la ampulosa Brasilia, en el interior del Brasil, es un acontecer que confirma las preocupaciones evolucionistas y progresistas del hombre moderno. Su plaza de los tres poderes, por ejemplo, es la solución, quizás más audaz, de la urbanística contemporánea debida al planteamiento de Lucio Costa y a la interpretación arquitectónica de Oscar Niemeyer” (Borx, J., 1990, p. 167).

Este es, además, uno de los pocos países donde el Gobierno estimula y hasta favorece a los arquitectos e ingenieros civiles modernistas. Mientras los Estados Unidos, por ejemplo, se aferraron de manera conservadora al estilo grecorromano en sus construcciones de los edificios de sede del Gobierno y de muchas universidades, el coloso Brasil inició una revolución

arquitectónica-urbanística, como uno de los mejores ejemplos de diseño arquitectónico contemporáneo.

En este país semitropical, el arquitecto, el ingeniero y el urbanista no tienen que ocuparse por sótanos, complicados marcos de puertas y complejos ventanales. Disfruta también de un código de construcción más liberal y puede construir edificios cuyos planos, en países como el nuestro, quizás resultarían demasiado audaces y por ello, conforme a las leyes restrictivas de urbanización, serían reprobados por los curadores urbanísticos. Pero, en cambio enfrenta al igual que en Colombia una descabellada especulación en bienes raíces que obstruye sus planes, particularmente en las ciudades donde los terrenos son demasiado costosos para que una persona, aun la más pudiente posea jardín y donde las casas se aglomeran. En ciudades como Cali, Medellín y Bogotá, para hablar del caso colombiano la especulación es ostensible. Lo peor es que este desastroso ejemplo se repite sin cesar no simplemente en Brasil y Colombia, sino en el resto de Latinoamérica.

En Colombia y Brasil en general, y América Latina en particular, el modelo de ciudad moderna fue superpuesto a la ciudad colonial, al contrario de lo sucedido en Europa donde fue utilizado en los suburbios, pues los centros históricos europeos —diferente de los americanos— suelen ser mucho más amplios, sólidos e importantes. En Colombia existen dos excepciones que ayudan a comprender esta diferencia: Cartagena de Indias y Popayán. En la primera, es cada vez más claro el fenómeno de una ciudad contemporánea que se consolida al lado y no en medio de la ciudad tradicional que mal que bien se conserva, como mal que bien conserva Popayán —la ciudad blanca— el patrimonio colonial rodeada de vagos suburbios pretendidamente modernos.

Copacabana, el exclusivo barrio que ha dado fama mundial a una de las hermosas playas de Río de Janeiro, es el ejemplo más evidente de la desorbitada especulación de los terrenos, como ocurre en la hermosa e histórica Cartagena de Indias, para destacar el caso colombiano. Una sólida muralla de edificios de apartamentos corta el paso al viento, por lo que solo unos cuantos privilegiados cuyas casas miran al hermoso mar azul pueden disfrutar de aire fresco. El resto de los habitantes del enorme barrio —en realidad una ciudad dentro de la gran ciudad— se ahogan entre las paredes de los edificios por un lado y la montaña por el otro.

El mundo capitalista en el desarrollo de la fase neoliberal-globalizante ha traído, sin lugar a dudas el desarrollo de la producción, el intercambio y la comunicación, pero todo lo ha convertido en mercancía, incluido el lugar

donde reinaban las ayudas mutuas de nuestros padres y abuelos con sus vecinos, las solidaridades, los bienes no monetarios, destruyendo en pueblos y ciudades numerosos espacios de convivencia.

El libre comercio esconde las ataduras que se apoderan de los recursos naturales, la autonomía de los Estados y con ello la autodeterminación de los pueblos, privilegiando en todas las ocasiones el interés económico y por lo tanto la insolidaridad y la desigualdad. En este orden de ideas, el tejido urbano en Cali, Bogotá, Medellín, Río de Janeiro, Sao Paulo, Recife se disloca y la ciudad sufre cada vez más los daños y dentelladas, como pruebas de las dicotomías que comportan los sueños y pesadillas del hombre como animal racional y político. Las inmensas ciudades —oficina y los suburbios— domicilio se extienden en detrimento de los barrios. En Cali, por ejemplo, se sometió a la demolición, en alarde de modernidad, el emblemático hotel Alférez Real y la bella edificación del Batallón Pichincha, es decir, borrando también del entorno aquellos lugares de encuentro entre ciudadanos (tabernas, plazas de mercado, pequeños comercios, parques, etc.) siendo reemplazados por los no-lugares de paso de los usuarios.

Después de la desaparición de los teatros, los carroajes tirados por caballos, tuvo lugar el deterioro de los barrios, la compartimentación en los grandes conjuntos cerrados que semejan inmensos armarios-cárceles, la prisión, la inseguridad, el estrés. Los conserjes desaparecen, y son reemplazados, en los grandes complejos inmobiliarios, solamente por guardias armados. Estos cancerberos sustituyen a los antiguos porteros. El pequeño comercio desaparece lentamente, salvado solo aquí y allá, por los vendedores ambulantes que atormentan a los turistas en las playas de Copacabana y Bocagrande (Segre, R., 1996, pp. 132 y ss.).

Realmente, los brasileños parecen poseer un don instintivo para crear cosas bellas con los materiales más sencillos. Desde la modesta artesanía hecha con lodo y ramas y tejado de paja o hierbas, hasta la pequeña casa o el bar de muros encalados o pintados de azul o rosa, en pesadas celosías y medias puertas, todo regala la vista. Asomadas al sempiterno Amazonas, las casas tejidas con hojas de palma, al estudio de los pobladores amerindios, semejan cestos y hasta las favelas de las colinas de Río de Janeiro y otras ciudades tienen un aire de delicada pero melancólica belleza. Construidas con maderas viejas, hojalata, cartón, bambú, sacos y otros materiales de desecho, y amontonadas contra los desniveles del terreno, los graciosos asentamientos que la realidad denomina tugurios, favelas, ranchos, entre otros, parecen nidos pintados con colores ajados y adornados con escaleras, peldaños, maderas

y jaulas de pájaros. El mismo espectáculo se repite en todas las ciudades de Latinoamérica: Siloé en Cali, Ciudad Bolívar en Bogotá, la comuna nororiental de Medellín, en Colombia; las favelas en Río de Janeiro, São Paulo y Recife; los ranchos en Caracas, etc.

Las vetustas casonas de las *fazendas*, que datan de los finales del siglo XVI, son en general muy hermosas. Adaptación local de las fincas de Portugal, todas tienen una distribución sencilla. Las habitaciones de altos techos se comunican una con otra y en su interior hay alcobas donde los hijos jóvenes de la familia pasaban su triste y monótona existencia. Hay también una capilla y frecuentemente una sacristía y un dormitorio para un sacerdote residente, habitaciones para huéspedes, quizás con una llave en el exterior de la cerradura, pues aunque la hospitalidad era obligatoria, no estaba de más ser precavido. Las casas de las primeras poblaciones eran semejantes, solo que más angostas y altas. Sus líneas sobrias y largos e inclinados tejados con adornos de piedras les daban una apariencia de gran solidez, comodidad y elegancia. La concavidad característica de los tejados recuerda las construcciones que los portugueses vieron en China y en Japón.

El empleo de la piedra en la construcción se originó en Portugal, país que siempre construyó con este material. Las iglesias de los colonizadores eran como las casas, y en principio se importó piedra tallada para las fachadas de ambas. Las primeras iglesias tenían patios empedrados y vestíbulos techados para las ocasiones en que la gente no cabía en el interior. El estilo barroco brasileño de las iglesias jesuitas floreció a fines del siglo XVII y principios del XVIII, cuando se construyeron cientos de templos, tanto modestos como sumptuosos; primero, en Recife, Bahía y Río, y más tarde, al declinar el barroco, en Minas Gerais. Existen, trece en Ouro Preto y muchas más en otros pueblos semiabandonados de la región aurífera de Minas, que atestiguan la opulencia de épocas pretéritas y la devoción de la población minera.

Como en Portugal, los azulejos —azules y blancos— desempeñan un enorme papel en la decoración de las iglesias y algunas veces, en la decoración de las casas de los potentados. En las poblaciones, fachadas enteras de casas están cubiertas con azulejos, no solo en blanco y azul, sino también de color café, amarillo o rosa. El uso de azulejos en las fachadas de los edificios ha resurgido en la arquitectura contemporánea y aunque no se los emplea siempre con muy buen gusto, constituyen un material excelente para acabados en un clima tropical como el de Brasil.

A diferencia de los alambicados edificios barrocos que se observan por toda Nuestra América, las iglesias brasileñas son, fundamentalmente,

sencillas, sólidas y aún severas. Solamente recargadas en su parte decorativa. La ornamentación aumenta en riqueza a partir del siglo XVIII: volutas más retorcidas, campanarios más estilizados y vidrieras más fantasiosas, como lo afirma el novelista cubano Alejo Carpentier, autor de la fabulosa novela *El Siglo de las Luces*, en los estudios realizados sobre el arte barroco.

La mayoría de las obras del arte arquitectónico brasileño correspondientes a los siglos XVII y XVIII son casi todas anónimas como ocurre con las de la Europa medieval. Pero se conocen los nombres de dos insignes maestros escultores y arquitectos, mulatos ambos: el maestro Valentim da Fonseca e Silva y Antonio Lisboa. El primero estudió en Europa y a su regreso, empleado por el Virrey, ayudó a diseñar el antiguo Passeio Público, que bordea el verde azul marino en Río de Janeiro. La mayor parte de su obra quedó dispersa y en su mayoría reducida a escombros. El otro fue un extraordinario escultor conocido como Aleijadinho (el pequeño lisiado), hijo de un carpintero portugués y de una hermosa esclava procedente de África. Se dice que Aleijadinho fue un leproso que perdió el uso de ambas manos pero que continuó trabajando con la herramienta atada a sus muñecas. Según José Lezama Lima en el arte de Aleijadinho se expresa de manera sincrética lo lusitano, lo hispánico y lo africano.

“El arte del Aleijadinho representa la culminación del barroco americano (...) el destino lo engrandece con una lepra, que lo lleva a romper con una vida galante y tumultuosa, para volcarse totalmente en sus trabajos de piedra (...) riza y multiplica, bate y acrece lo hispánico con lo negro. Marcha al ras con las edificaciones de la ciudad. Él mismo, pudiéramos decir, es el misterio generatriz de la ciudad” (Lezama, J., 1988, p. 245).

Son tantos los trabajos —diseños de iglesias, tallas en madera y piedra— que se le atribuyen al genial escultor, que se duda de la veracidad que registran los cronistas. Sin embargo, los críticos de arte que se han aproximado a su obra, en su nativa región de Minas destacan el estilo y la creatividad del genial escultor brasileño.

El material favorito de Aleijadinho era un mineral esteatita verde-gris de Minas, blando al corte pero que se endurece cuando queda expuesto al sol y al aire. Todavía se utiliza mucho en la confección de cazuelas y jarros, y los mineros dicen que no hay nada tan bueno como un cacharro de este mineral para disfrutar el arroz de cada día. Las más famosas producciones de Aleijadinho, las esculturas de los doce profetas, vigilan la doble escalinata

frontal de la iglesia del Bom Jesus de Matosinhos en Congonhas do Campo. “El Aleijadinho vivió lo bastante para presenciar cambios que habrían de producir la emancipación con respecto al espíritu de Portugal no solo en el arte brasileño sino en toda la vida política, económica y cultural del país” (Clissold, 1965, p. 106). Eso es lo que reflejan las figuras con apariencias primitivas pero vigorosas y dramáticas. Las imágenes santas del portentoso y genial escultor gesticulan perpetuamente frente a las brillantes puertas azules de la iglesia, cuya blanca mole reporta a las grises y aun despobladas colinas preñadas de mineral.

El reconocimiento por parte de la dirigencia brasileña de su herencia arquitectónica fue tardía. Ya se había perdido mucho de su legado arquitectónico, empezando por las misiones de los jesuitas, abandonadas después de las sangrientas expediciones de cacería de esclavos de los siglos XVII y XVIII. Más tarde, algunas iglesias fueron deliberadamente destruidas para utilizar sus materiales o para abrir o ensanchar calles. La década de 1930, cuando se inició la revolución de la arquitectura moderna, fue un periodo de demoliciones radicales. Luego surgió el Servicio de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional, organizado especialmente para salvar tantos edificios históricos como fuera posible. En Colombia, por el contrario, el auge de la especulación urbanística está destruyendo a pasos agigantados el legado arquitectónico en todas las ciudades.

El legado pictórico

Aunque se construyeron hermosos edificios desde época muy temprana, Brasil produjo muy pocas cosas notables en pintura antes del siglo XX. Lo que queda del arte pictórico original en las bóvedas de las iglesias es de gran calidad. Bajo el dominio de los holandeses en el siglo XVII, Recife tuvo a un Frans Post que pintó frescos y paisajes realistas mientras vivió en Brasil. Luego pasó muchos años en Europa reproduciéndolos. Con la misión francesa llegaron en 1816 ilustradores que legaron a la posteridad telas con escenas de la vida cotidiana. Los más notables fueron Jean Baptiste Debret y Nicolas Antoine Tauney.

Estos y otros dejaron volúmenes de fascinantes y detallados estudios sobre la existencia de los esclavos, la moda, las escenas callejeras y la vida cotidiana del siglo XIX. Con el advenimiento del siglo XX aparecen en escena pintores como Cândido Portinari, Lúcio Costa Segall y Emiliano di Cavalcanti, y la pintura brasileña adquirió identidad propia.

“Se ha comparado la pintura de Portinari con la de los muralistas mexicanos. Empero el pintor paulista desdena el realismo épico de aquellos cantores de la Revolución. Aun siendo más ahincadamente figurativo que Tamayo, su concepción de la estética supera con ventaja a los maestros aztecas. “Su pintura, dice un crítico, es más bien tétrica, ensimismada y hosca” (Bayond, 1974, p. 14).

Los primeros cuadros de Portinari reflejan de una manera notable la región cafetera meridional. En ellos aparecen las colinas de rojo sangre, el verde oscuro de los cafetales, hermosas mulatas con cubos de agua sobre la cabeza y los niños jugando con pelotas de fútbol. También elaboró impresionantes murales para los más importantes edificios públicos de los Estados Unidos.

En lo que respecta a la pintura del Brasil contemporáneo predomina en ella la escuela abstracta y otra de mucha importancia denominada neoconcretismo. Entre los mejores exponentes de aquella se cuentan a Aloisio Magalhaes y Beré Camargo, y con un estilo caligráfico oriental, el brasileño japonés Manabu Mabe. Los mejores trabajos, por el momento parecen ser los realizados en blanco y negro.

El mayor estímulo para la pintura en los últimos tiempos ha sido la Bienal de São Paulo, enorme exposición que se efectúa cada dos años, desde 1951, tomando como guía una exhibición similar que se celebra en Venecia. Aunque se ponga en duda la conveniencia de reunir más de cuatro mil obras de arte en una sola exhibición, nadie puede negar que dicho evento, patrocinado por industriales de São Paulo, ha dado sin lugar a dudas un gran impulso a la pintura de Brasil con sus múltiples premios y las oportunidades —para quienes no pueden viajar— de admirar lo que se hace en el resto del mundo. Existe un auge verdadero en la pintura. Los precios de los cuadros suben sin cesar y cada semana se abren nuevas galerías en el resto de ciudades del Brasil.

El legado musical

La música moderna también se desarrolló con lentitud en Brasil, y las obras son relativamente escasas. Por supuesto, gracias a la asombrosa variedad de la música folklórica, en la música se advierten, de manera directa o indirecta, rastros de influencia amerindia, africana y portuguesa. Los jesuitas tenían su propia música sagrada de la cual derivaron varias formas folclóricas, y la llegada en 1808 de la casa portuguesa de Brasílio, le dio un fuerte impulso a la música autóctona. Los regentes se admiraron con las composiciones sencillas

de un mulato brasileño, José Mauricio Nunes García, y los compositores de la corte enriquecieron el acerbo musical del país. En Minas se descubrió una gran colección de música barroca que fue transcrita y grabada. Sin duda alguna queda mucha música por descubrir y cuando esto se logre, se llenarán todas las lagunas que existen en la historia de la música del Brasil.

El nombre más ilustre en la música brasileña del siglo XIX es el de Carlos Gomes, a quien don Pedro II protegió y envió a Italia para que completara su educación musical. Carlos Gomes poseía un talento natural que según se cree, fue diluido por su excesiva sumisión a la influencia italianizante. Su ópera más famosa, aunque no la mejor, es *Il Guarany*, inspirada en una novela romántica de José de Alencar acerca de un noble guaraní. Se estrenó con buen éxito en Milán, el año de 1870, lo cual significa que Gomes tuvo la distinción de ser el primer músico del Nuevo Mundo aceptado en Europa como auténtico compositor.

El más renombrado compositor contemporáneo brasileño ha sido Heitor Villa-Lobos. Su estilo es rítmico y melódico en sus numerosas operas, sinfonías, conciertos y en otras composiciones utiliza ampliamente la rica tradición musical, folklórica y popular portuguesa, africana y amerindia. Al referirse a la grandeza musical de Villa-Lobos el novelista y pensador cubano Alejo Carpentier nos dice que es heredero de “(...) *su espíritu de brasileño formado en el Brasil, heredero de todas las tradiciones culturales autóctonas, africanas, canto llano, barroquismo, clasicismo, romanticismo, batucadas que se entremezclan hoy en su país*” (Carpentier, A., 1984, p. 32). Sus canciones en contrapunto, *bachianas brasileiras* y sus choros, marcadamente folclóricos, se ejecutan a menudo fuera del Brasil. Villalobos compiló también un manual para las escuelas públicas titulado *Guía práctica*, el cual contiene canciones folklóricas y juegos cantados como ejemplos, considerado como un modelo de texto. Otros importantes compositores brasileños dignos de destacar son Camargo Guarnich y Francisco Mignone.

El legado poético

En Brasil, el poeta constituye de suyo una figura especial en nada semejante a la del que lleva tal título en otros países. Conforme a la antigua tradición, en países de Europa y de América para honrar a los poetas se los nombra vicecónsules, cónsules, embajadores, agregados culturales. Pero en el Brasil la palabra “poeta” es en realidad, una expresión elogiosa. A un gran amigo, así sea ingeniero, abogado, médico o político se lo llama “mi poeta”. Quizá

la tradición data de los días en que todos los brasileños cultos solían dedicarse a escribir y leer poesía como distracción, lo cual, indudablemente, es algo mucho más común entre aquellos que entre los estadounidenses, por ejemplo.

No obstante la devoción al concepto de poeta como un hombre de ideas encantadoras y que discurre en el juego de la luz, con su palabra no sólo nombra al mundo sino que lo funda, en Brasil y Colombia, si no están empleados en alguna institución oficial, llevan una vida profesional bastante difícil que la que llevan sus colegas norteamericanos o europeos. Los escritores en los Estados Unidos y Europa son muy retribuidos, además cuentan con becas y concursos premiados. Caso contrario al de los novelistas y poetas latinoamericanos que carecen de lo esencial. El novelista y poeta brasileño, colombiano, ecuatoriano, etc., tiene que ser, además: médico, abogado, ingeniero o periodista. Cada periódico incluye una página literaria diaria o dominical, y es allí donde el lector tiene que buscar el nuevo poema, el nuevo cuento o el artículo bien escrito, casi perdido entre artículos de economía, política o deportes.

Explorando el campo de la creación literaria, los brasileños han vuelto a descubrir algunos de sus mejores poetas de antaño. A éstos se les puede clasificar más o menos en dos grupos: los que adaptaron normas europeas ajena a la tradición y los que se inclinaron hacia la tradición: lo amerindio, lo africano y lo regional. Con mucha frecuencia, como sucede en casi toda la literatura de los Estados Unidos y Europa, las dos escuelas literarias suelen encontrarse extrañamente entrelazadas entre sí. Algunos poetas con tono extranjerizante han cantado loas a criaturas ajenas a la realidad brasileña como los cupidos y los cisnes, como también ocurre en la poesía colombiana que se expresa en el sonoro Guillermo Valencia con su apología a los camellos. Cabe señalar que Guillermo Valencia, *el bardo parnasiano*, perteneciente a la generación modernista, liberó de anacronismos la lengua castellana, a la par de José Asunción Silva y Rubén Darío. A continuación reproducimos unas estrofas de uno de los poetas más sobresalientes del Brasil —Tomas Antonio Gonzaga— que describen una vida rural que apenas había cambiado en doscientos años, que constituye de suyo la realidad de Nuestra América:

“No verás separar al hábil mulato
De la gruesa arena la piedra diamantina,
y el brillar de las pepitas de oro
que apresa la batea.

No verás talar el virgen monte,
quemar el matorral todavía nuevo,
ser de la tierra fértil abono las cenizas
lanzar los granos en el surco.

No verás enrollar en negros fardos
las secas hojas perfumadas del tabaco,
ni experimentar entre dentadas ruedas
el dulce sumo de la caña.

Veras encima despaciosa mesa
gruesos volúmenes de enredados hechos,
me verás hojear los grandes libros y decidir los pleitos.

Mientras resuelva mis consultas, tú me harás una grata
compañía, leyendo hechos de la sabia, maestra historia,
Y cantos de poesía (...)."

El poema reproducido anteriormente está escrito en un lenguaje castizo en que se articula la gola del estilo con los requiebros y el garbo numínico constituyendo de suyo, la metáfora que describe el acto de composición o que designa la ordenación del fluir poético, es decir, la estroma que el lenguaje urde en común conjunción con la visión exacta y realista. El poeta en su condición de demiurgo se lo debe todo "al instante, /al chisporroteo de la luz/ que iluminó/ misteriosamente a la palabra" (Garcés, J., 2008, p. 11). Ese instante único irreversible se le debe a la función mediadora de la memoria, a la reminiscencia que reconstruye y crea en el seno del tiempo.

El bardo en su lenguaje esencial se refiere a la batea que es la bandeja de madera en la que se lava la ropa y el oro a orillas de los caudalosos ríos de Brasil y Colombia, lo mismo que el destructivo sistema de cortar y quemar la maleza para cultivar la tierra. Trayendo consigo ésta antigua práctica un daño ecológico terrible en nuestros países que gozan de una enorme biodiversidad. El tabaco todavía se cura en el caney, y se sigue ofreciendo en largos rollos, en los mercados de Brasil, Colombia y las Islas del Caribe. Y el jugo de la caña de azúcar, el líquido fulgor del sol naciente sigue siendo una bebida refrescante y popular en ambos países.

Conclusiones

En la búsqueda de su identidad cultural, Colombia y Brasil en general, y América Latina en particular, no pondrán el acento en la hasta ayer buscada semejanza con los modelos dominantes, sino en lo que les identifique. Pero sin que esta identificación implique, a su vez, automarginamiento dentro del concepto de lo humano. Lo humano por el contrario, considerado en tanto categoría ontológica y no como simple abstracción. Lo humano en su concreción, tanto en el color de la piel como en la cultura. No ser sombra o eco de otras expresiones de lo humano. Hombres entre iguales a partir de la concreción de sus ineludibles expresiones. E iguales también por la capacidad de comprensión de esas distinciones sin menoscabo de las propias. Iguales todos los hombres por ser distintos, esto es, por ser concretos en el orbe terráqueo.

Relación horizontal de solidaridad derivada de una larga experiencia histórica de los pueblos y hombres de esta Nuestra América. Relación que implicaría una inversión de la valoración impuesta por el humanismo que podemos llamar occidental. Un humanismo, hasta ahora, más preocupado por hacer prevalecer los intereses del hombre que en él se expresa que los del hombre como tal. Inversión valorativa que implica negar, por un lado, expresiones de suprahumanidad, como por el otro, los de infrahumanidad. Valoración de la que se ha derivado y se deriva en consecuencia, la violencia contra el hombre en beneficio de un grupo de su propia especie. De un humanismo abierto a las múltiples expresiones de lo humano. Humanismo derivado de la experiencia que, a lo largo de su historia, ha ido viviendo el hombre de esta América.

Dentro de este orden de ideas, a Colombia y Brasil los hermana e identifica la cultura, la historia y la geografía. En el contexto cualitativo de la riqueza de las naciones, la cultura, la tradición, lo popular y lo artístico juegan un papel fundamental. En este aspecto Brasil, Colombia y Latinoamérica, si se pudiera otorgar un valor cuantitativo a la cultura, gozan de una excelente posición en comparación con cualquiera de los países más avanzados del mundo.

Referencias

- Bayond, D. (1974). *América Latina en sus Artes*. México: Siglo XXI.
- Borx, J. (1990). *El arte en la arquitectura*. Barcelona: Ediciones Ceac.
- Carpentier, A. (1984). *Ensayos*. La Habana: Letras Cubanadas.
- Clissold, E. (1965). *Perfil Cultural de América Latina*. Barcelona: Labor.
- Garcés, J. L. (2010). *Montería, sol y sombra*. Montería: El Túnel.
- Garcés, J. L. (2008). *Sombra en los aljibes*. Montería: El Túnel.
- García, G. (1983). *La soledad de América Latina*. Cali: Universidad del Valle.
- Furtado, C. (2008). *Brasil: Hoy*. México D. F. Siglo XXI.
- Henríquez, U. P. (1989). *La utopía de América*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Lezama, L. J. (1988). *Confluencias*. La Habana: Letras Cubanadas.
- Pastrana, R. E. (1982). *Asombro y utopía*. Cali: Periódico El Pueblo.
- Segre, R. (1996). *América Latina en su arquitectura*. México: Siglo XXI.
- Zuleta, E. (1986). *Arte y filosofía*. Medellín: Percepción.
- Zweig, S. (1998). *Brasil, país del futuro*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- Zweig, S. (1944). *El mundo insomne*. Buenos Aires: Claridad.

Editores

EDUARDO PASTRANA BUELVAS: abogado de la Universidad Santiago de Cali-Colombia (USC). Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania. Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente, como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y editor de la Revista Papel Político de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI). Es Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia. Se desempeña como columnista de la Revista Semana.com. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania. Es miembro de la International Studies Association. Ha sido profesor en las Universidades de Castilla la Mancha-España y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

STEFAN JOST: Prof, Dr., es jurista y político, enseñó Ciencias Políticas en la Universidad de Trier. Estudió ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad del Saarland en Saarbrücken, y realizó el posgrado en integración Europea; en 1994 realizó el doctorado, su tesis fue sobre “El centro político de España: UCD al partido Popular”; en 2002 realizó el segundo doctorado con el tema “Bolivia. Sistema político y proceso de reforma 1993-1997”. Entre 1993 y 1998 fue director de la oficina de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia, de 1994 a 1998 se desempeñó como catedrático de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional en la Universidad Católica de la Paz, Bolivia; entre 1998 y 2001 fue director del programa de Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer para América Latina. Actualmente es director de la Konrad Adenauer en Colombia. Sus intereses investigativos son Bolivia, Colombia, y el desarrollo constitucional democrático y de partidos en América Latina.

DANIEL FLEMES: Doctor en Ciencias Políticas. Afiliado al German Institute of Global and Area Studies GIGA - Hamburgo. Conduce el grupo de investigación sobre “Estrategias de Política Exterior en el Sistema Multipolar” y coordina además las investigaciones sobre Brasil en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS).

COLOMBIA Y BRASIL: ¿SOCIOS ESTRATÉGICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE SURAMÉRICA?

Se terminó de imprimir en diciembre de 2012,
en los talleres de Javegraf, Bogotá, D.C., Colombia.
Compuesto con tipos Minion
e impreso sobre papel bond beige 70 gr.